Niveau(x) d'enseignement: 0 Numéro EDUQ : 8570542
Centre d'intérêt: 100

Québec (Province) Commission royale d'enquête sur l'enseignement.

Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec. 3, L'administration de l'enseignement. B, Le financement. C, Les agents de l'éducation. -- [Québec] : La Commission, 1966.
v, 287 p. ; 26 cm.

Connu se le nom de Rapport Parent. Alphonse-Marie Parent, président. Notes (part. bibliogr.) au bas des p.

Cote Dewey: 379.714/03r

Descripteur(s): *Réforme scolaire *Financement *Coût *Dépenses *Rôle de la commission scolaire *Rôle du gouvernement *Subvention gouvernementale *Impôt *Rationalisation des choix budgétaires *Gratuité scolaire *Aide aux étudiants *Rôle de l'enseignant *Salaire de l'enseignant *Droits et responsabilités *Droits des parents *Relations parents-école *Droits de l'étudiant *Rôle de l'étudiant *Vie étudiante *Syndicalisme

La troisième partie du rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement porte principalement sur l'administration de l'enseignement. Le deuxième volume de cette troisième partie étudie le financement de l'éducation et les droits et devoirs des parents, des enseignants et des étudiants.

Le livre est composé de deux parties assez disparates. La première traite du financement de l'éducation. Dans le premier chapitre les auteurs analysent l'évolution du coût de l'éducation au Canada et au Québec; ils expliquent comment les sommes utilisées peuvent être considérées comme un investissement social et économique, puis présentent des prévisions du coût de l'enseignement au Québec de 1966 à 1981. Les trois autres chapitres de cette section traitent du financement des commissions scolaires, des instituts et des universités, de la gratuité scolaire et de l'aide aux étudiants. La seconde partie du volume est consacrée aux agents de l'éducation. On y parle de la mission, des droits et devoirs des enseignants, du rôle des parents dans le système scolaire et de l'étudiant dans son milieu et dans la société.

Les recommandations sur l'administration de l'enseignement sont regroupées en fin de volume: 141 recommandations recouvrant toute la troisième partie du rapport. La liste des quelque 300 mémoires soumis à la Commission est également donnée en fin de volume.

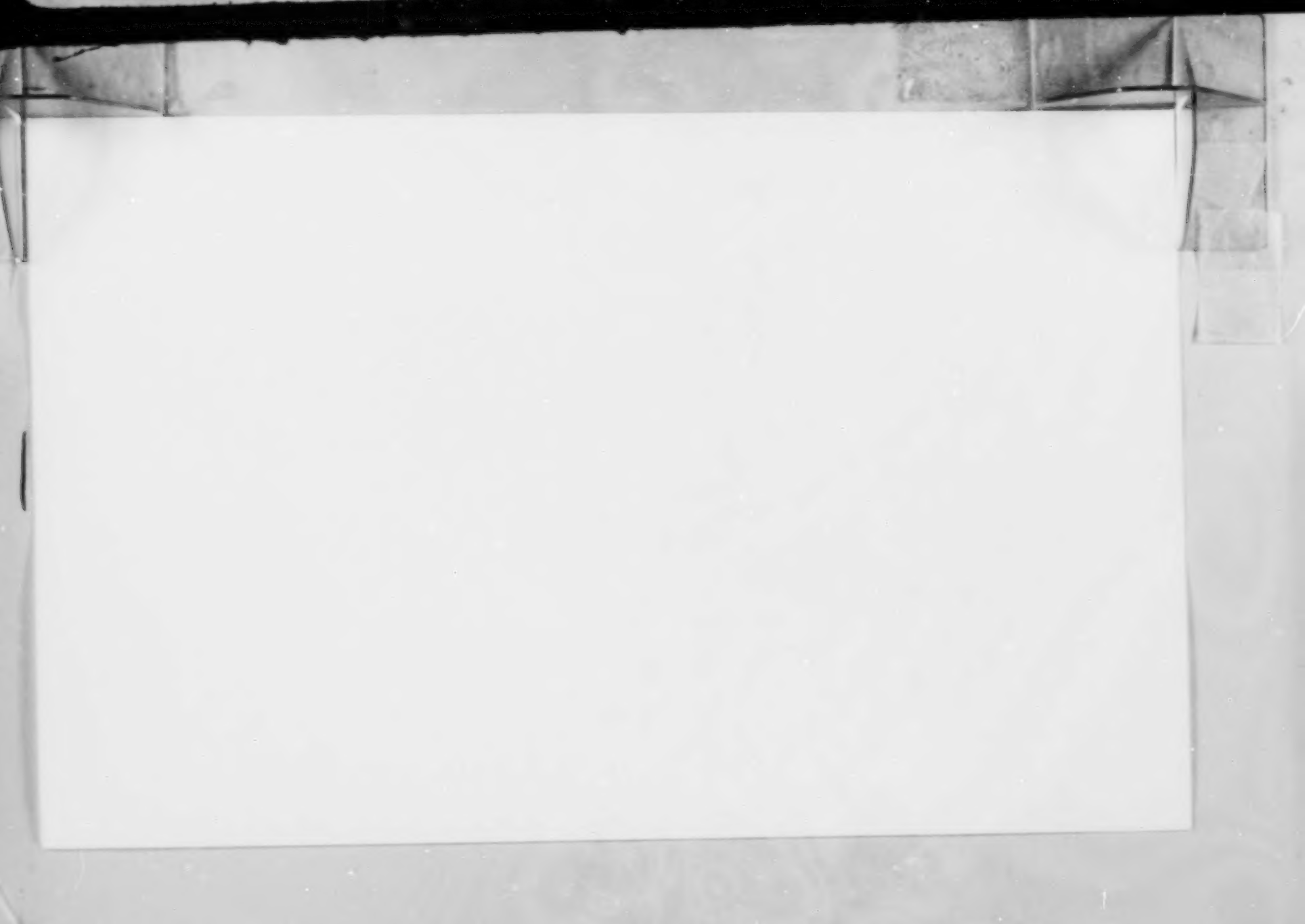
Type de document: g
Notice(s) connexe(s): 8570538, 8570539, 8570540, 8570541, 8570543

LB92 A37 v.3

RAPPORT

DE LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT

DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC



EDUQ 8570542

RAPPORT

DE LA COMMISSION
ROYALE D'ENQUÊTE
SUR L'ENSEIGNEMENT
DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC

1966

TROISIÈME PARTIE
DU RAPPORT
OU
TOME III
– suite –

L'ADMINISTRATION DE L'ENSEIGNEMENT

B — Le financement

C — Les agents de l'éducation

Ce volume a été achevé d'imprimer
le 15 mars mil neuf cent soixante-six
sur les presses de l'Imprimerie Pierre Des Marais
pour le gouvernement de la province de Québec.

B

LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION

CHAPITRE VIII

LE COÛT DE L'ENSEIGNEMENT

Introduction

378. Pour que chaque enfant ait sa chance dans un système d'éducation, il ne suffit pas de proposer des structures cohérentes, favorisant le développement de toutes les aptitudes, à tous les niveaux d'intelligence; la réforme pédagogique et administrative que nous avons proposée jusqu'ici appelle une révision du système de financement de l'enseignement. Une clarification des structures pédagogiques, entraînant la disparition d'établissements trop petits et évitant les dédoublements inutiles entre des établissements voisins, contribue certes à l'assainissement des finances. Mais le coût de l'enseignement est devenu si élevé et la part du budget de l'État consacrée à l'éducation croît si rapidement qu'il faut aller plus loin et étudier le problème financier de l'enseignement en lui-même. Il est devenu nécessaire de rationaliser la perception et l'utilisation des deniers publics, de leur assurer un plein rendement et d'en prévoir une équitable distribution entre tous les secteurs d'enseignement et entre toutes les régions du pays: c'est à quoi vise cette partie de notre rapport, qui sera consacrée aux problèmes du financement de l'éducation. Dans ce chapitre, nous analyserons d'abord l'évolution du coût de l'éducation au Canada et au Québec dans les dernières années; nous expliquerons ensuite comment les sommes ainsi utilisées peuvent être considérées comme un investissement social et économique; la troisième section sera consacrée aux hypothèses qui ont servi de base pour les prévisions du coût de l'enseignement au Québec d'ici 1981, prévisions que nous présenterons enfin dans la dernière section.

Le coût de l'enseignement et les sources de financement

Élévation générale du coût de l'enseignement –

379. Si le problème de l'éducation est passé au premier plan des préoccupations des divers pays durant les dernières années, comme nous l'avons plusieurs fois signalé, il en va de même évidemment pour tout ce qui concerne le financement de l'enseignement. Depuis la fin de la dernière guerre, dans tous les pays, développés ou en voie de développement, l'enseignement requiert une part toujours grandissante du budget de l'État et du revenu personnel des citoyens. C'est là une question à laquelle les économistes en particulier ont accordé de plus en plus d'attention depuis quelques années, surtout parce que les facteurs démographiques et sociologiques que nous avons déjà analysés font prévoir une hausse continue des coûts de l'enseignement dans les prochaines années. Le Canada et le Québec n'échappent pas à cette montée. Pour comprendre l'évolution prévue des dépenses de l'enseignement, il est d'abord nécessaire d'analyser la courbe de ces dépenses au cours des vingt dernières années.

A. Au Canada:

a) augmentation de la dépense totale

380. Le tableau VIII permet de constater que, pour l'ensemble du Canada, les dépenses totales de l'enseignement public et privé, de l'élémentaire à l'universitaire, ont presque décuplé de 1946 à 1964. L'augmentation importante de la population canadienne au cours de cette période n'explique qu'en partie la hausse du chiffre global: les dépenses totales sont en effet passées de $290 millions à $2,818 millions. Après la seconde guerre, le coût moyen par élève s'élevait à $150; il atteignait $570 en 1964. Dans l'ensemble du pays les dépenses par habitant pour l'éducation sont passées de $24 en 1946 à $150 en 1964. Ces calculs étant basés sur les déboursés réels, il faut sans doute tenir compte de la dévaluation du dollar durant les vingt dernières années; mais même en tenant compte de cette dévaluation, les dépenses d'enseignement ont encore plus que quintuplé.

b) pourcentage par rapport au produit national brut

381. Le tableau VIII permet aussi de voir la part du produit national brut consacrée aux dépenses d'enseignement. Le produit national brut se calcule en évaluant tous les biens et tous les services produits dans un pays pour une période donnée. Resté stationnaire durant la guerre à cause de la production du matériel de guerre, de la limitation des biens de consommation, de la régie des salaires et des prix, le produit national brut a ensuite rapidement augmenté; de $11,850 millions en 1946, il est passé à $30,585 millions en 1956 et à $47,000 millions en 1964 et il est évalué à environ $50,500 millions pour 1965 et à $54,000 millions pour 1966. On constate au tableau VIII que c'est à partir de 1953, alors que la forte natalité

d'après-guerre a commencé à toucher l'école élémentaire, que la proportion du produit national brut consacrée à l'enseignement s'est élevée; elle s'est accrue plus rapidement depuis 1956, passant de 3.0% à 6.0% en 1964.

382. Comme on peut s'y attendre dans ces conditions, le revenu personnel du citoyen canadien a été affecté par cette hausse; la proportion du revenu personnel total consacrée à payer les dépenses de l'éducation était de 3.0% en 1946; elle s'élevait à 8.0% en 1964.

c) pourcentage par rapport au revenu personnel

Tableau VIII

Dépenses totales aux fins de l'enseignement régulier et de la formation professionnelle, par rapport au produit national brut et au revenu personnel total pour l'ensemble du Canada, 1946-1964

Année	DÉPENSES TOTALES		
	Total	en pourcentage du	
		produit national brut	revenu personnel total
	(en millions de dollars)		
1946	290.0	2.4	3.0
1947	351.8	2.7	3.4
1948	372.0	2.5	3.1
1949	408.0	2.5	3.2
1950	464.5	2.6	3.5
1951	515.9	2.4	3.3
1952	583.7	2.4	3.1
1953	627.0	2.5	3.4
1954	713.2	2.9	3.9
1955	807.8	3.0	4.1
1956	908.7	3.0	4.2
1957	1,088.5	3.5	4.7
1958	1,235.1	3.8	5.0
1959	1,426.5	4.1	5.5
1960	1,622.2	4.5	5.9
1961	1,873.3	5.0	6.6
1962	2,280.8	5.7	7.4
1963	2,410.4(1)	5.6	7.6
1964	2,818.4(1)	6.0	8.0

Sources: *Les finances de l'enseignement*, 1962, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa, 1965, page 9.
Statistique provisoire de l'enseignement, 1964-1965, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa, 1965, page 45.

(1) Montant évalué.

d) facteurs explicatifs

383. La hausse du coût de l'enseignement au Canada s'explique par le jeu des divers facteurs. Sans doute faut-il mentionner d'abord l'augmentation du nombre des inscriptions dans les écoles et universités, en soulignant que cette augmentation résulte tout à la fois de l'élévation du taux de natalité après la guerre, de l'apport de l'immigration et de la scolarisation plus grande de la population. Cette explosion scolaire a évidemment entraîné la construction de nombreux immeubles; de plus, la montée de la population étudiante vers le secondaire et le supérieur oblige à recruter un grand nombre de professeurs. Il faut ajouter que les traitements du personnel enseignant ont été fortement haussés, les services éducatifs se sont multipliés, le personnel administratif s'est accru, les méthodes pédagogiques se sont améliorées.

B. Au Québec:

a) augmentation de la dépense totale

384. Les mêmes facteurs ont eu au Québec les mêmes effets que dans le reste du Canada. Comme le montre le tableau IX, les dépenses totales pour l'enseignement au Québec, incluant l'enseignement privé, sont passées de $193 millions à $719 millions en dix ans, c'est-à-dire qu'elles ont presque quadruplé. Le coût moyen d'un élève régulier est passé de $215 en 1954 à $530 en 1963.

Tableau IX

Dépenses totales d'enseignement au Québec, par rapport au produit national brut et au revenu personnel total, 1954-1963

Année	*DÉPENSES TOTALES*		
	Total	*en pourcentage du*	
		produit national brut	*revenu personnel total*
	(en milliers de dollars)		
1954	193,724	2.6	4.2
1955	218,357	2.6	4.5
1956	246,874	2.7	4.6
1957	295,253	3.1	5.1
1958	317,799	3.3	5.2
1959	372,828	3.8	5.9
1960	450,969	4.5	6.7
1961	562,156	5.4	7.8
1962	619,800(1)	5.5	8.0
1963	719,320(1)	6.1	8.8

SOURCE: *Premier rapport du ministre de l'Éducation*, Québec, avril 1965, tableau I, page 48.

(1) Montant évalué.

385. Comme pour l'ensemble du Canada, la proportion du produit national brut consacrée aux dépenses de l'enseignement s'est élevée très rapidement au Québec, passant de 2.6% en 1954 à 6.1% en 1963. On peut aussi constater que les dépenses de l'enseignement pèsent plus lourdement sur le citoyen du Québec en comparaison avec la situation dans l'ensemble du Canada, puisque 8.8% du revenu personnel total y était consacré en 1963, contre 7.6% pour l'ensemble du Canada.

b) pourcentage par rapport au produit national brut et au revenu personnel

386. Pour défrayer les dépenses de l'enseignement, on distingue généralement au Québec, comme dans l'ensemble du Canada, cinq sources principales de financement:

Sources de financement

— l'impôt prélevé localement par les commissions scolaires sur les propriétés immobilières des particuliers et des compagnies;

— l'ensemble des impôts perçus par le gouvernement provincial dont une partie est consacrée à l'éducation;

— la contribution du gouvernement fédéral à certaines fins éducatives particulières, à même les impôts qu'il perçoit;

— les frais de scolarité payés par les parents des élèves ou les étudiants eux-mêmes;

— des sources diverses, incluant la contribution des communautés religieuses, des entreprises, des particuliers ou des fondations étrangères ainsi que des emprunts faits sur le marché des obligations ou aux banques.

387. Le tableau X permet de mesurer l'apport de chacune de ces sources de revenus au financement total de l'enseignement dans le Québec. On note en particulier que l'impôt foncier prélevé par les commissions scolaires contribue dans une proportion décroissante au coût total de l'enseignement. C'est grâce au produit de cet impôt que les commissions scolaires ont toujours pu, depuis 1846, défrayer une large fraction des dépenses de l'enseignement sous leur juridiction. Avec l'élévation du coût de l'enseignement secondaire, public et privé, et de l'enseignement supérieur, la contribution de l'impôt foncier aux dépenses totales de l'enseignement est tombée depuis 1961 à environ 25% de ces dépenses, en dépit de la hausse constante du produit de cet impôt dans les dernières années.

Importance relative des sources de financement :

a) contribution des commissions scolaires

388. C'est sur le gouvernement provincial que repose de plus en plus la charge de l'enseignement dans le Québec; il en assume maintenant tout près de la moitié des frais. Comme l'indique le tableau XI, les commissions scolaires absorbent à elles seules les deux tiers du budget du ministère de l'Éducation; ce budget était de $375 millions en 1964-1965 et les commissions scolaires ont reçu quelque $247 millions en subventions. Ces subventions sont principalement de trois types :

b) contribution du gouvernement du Québec :

i. à l'enseignement public

Tableau X

Les sources du financement de l'éducation au Québec et leur importance relative de 1954 à 1963

Année	Gouvernement provincial		Commissions scolaires		Gouvernement fédéral		Frais de scolarité		Autres sources		Dépenses totales d'enseignement	
	Total (en milliers de dollars)	%	Total (en milliers de dollars)	%	Total (en milliers de dollars)	%	Total (en milliers de dollars)	%	Total (en milliers de dollars)	%	Total (en milliers de dollars)	%
1954	71,651	37.1	74,868	38.6	7,506	3.9	24,891	12.8	14,808	7.6	192,724	100.0
1955	80,170	36.7	82,871	38.0	8,200	3.7	28,551	13.1	18,565	8.5	218,357	100.0
1956	89,136	36.1	94,426	38.2	8,027	3.3	29,744	12.0	25,541	10.4	246,874	100.0
1957	113,547	38.5	107,155	36.3	7,590	2.6	34,891	11.7	32,120	10.9	295,303	100.0
1958	118,668	37.3	122,730	38.7	9,484	3.0	44,310	13.9	22,597	7.1	317,789	100.0
1959	136,393	36.5	144,606	38.8	11,613	3.1	49,898	13.3	30,318	8.3	372,828	100.0
1960	184,342	40.9	163,143	36.2	11,687	2.6	52,973	11.7	38,824	8.6	450,969	100.0
1961	259,939	46.2	160,411	28.5	24,718	4.4	58,203	10.4	58,885	10.5	562,156	100.0
1962	287,950	46.5	160,825	25.9	38,839(1)	6.3	67,148(1)	10.8	65,031(1)	10.5	619,793	100.0
1963	336,000(1)	46.7	174,600(1)	24.3	39,822(1)	5.5	74,897(2)	10.4	94,005(2)	13.1	719,319	100.0

(1) Chiffre préliminaire.
(2) Chiffre évalué.

SOURCE: *Premier rapport du ministre de l'Éducation*, Québec, avril 1965, pages 49 et 50.

— les subventions statutaires versées d'après le nombre d'élèves et, pour la majeure partie, en proportion inverse de la part que l'impôt foncier en provenance des compagnies représente dans le budget de la commission scolaire;
— les subventions d'équilibre budgétaire accordées aux commissions scolaires dont le budget est déficitaire, à la condition que leur taux d'impôt foncier et leurs dépenses correspondent aux normes établies par le ministère de l'Éducation;
— les subventions de construction, accordées après étude des plans et devis proposés par les commissions scolaires.

On voit combien l'impôt foncier, qui procure pourtant aux commissions scolaires des revenus présentement supérieurs à $200 millions, est devenu insuffisant pour défrayer le coût de l'enseignement élémentaire et secondaire.

Tableau XI

Dépenses totales nettes du ministère de l'Éducation du Québec selon les différents postes budgétaires, pour l'année 1964-1965

Postes budgétaires	*Dépenses totales nettes*	
	Total (en milliers de dollars)	*En pourcentage*
Commissions scolaires	247,239	66.02
Écoles de l'État	24,879	6.65
Universités et écoles universitaires	51,942	13.87
Institutions privées (autres qu'universitaires)	29,993	8.01
Bourses d'étude	9,862	2.63
Autres services et administration	10,601	2.82
Total	374,516	100.00

SOURCE: *Premier rapport du ministre de l'Éducation*, Québec, avril 1965, tableaux 6 et 7, pages 53 et 54.

ii. à l'enseignement d'État

389. Le ministère de l'Éducation administre directement certains établissements d'enseignement qu'il finance totalement ou presque, les frais d'inscription étant très réduits ou inexistants dans ces institutions. Il s'agit des établissements d'enseignement technique et professionnel (écoles de métiers, instituts de technologie), des écoles de Beaux-Arts, des écoles normales de garçons, des écoles situées dans les territoires non organisés en commissions scolaires. L'ensemble de ces dépenses représente près de 7% du budget du ministère, soit $25 millions en 1964-1965 comme le montre le tableau XI.

iii. à l'enseignement supérieur

390. Aux universités et écoles universitaires, le ministère de l'Éducation a consacré en 1964-1965 quelque $52 millions, soit près de 14% de son budget total (tableau XI). Cette dépense se divise en deux catégories de subventions: celles qui sont accordées aux universités pour leur permettre de boucler leur budget annuel, celles qui leur sont accordées pour leur permettre de construire des immeubles nouveaux. La première catégorie s'élevait à $28 millions, la seconde à $24 millions.

iv. à l'enseignement privé autre qu'universitaire

391. Le ministère de l'Éducation a affecté en outre 8% de son budget pour l'année 1964-1965, soit $30 millions, à des subventions à diverses institutions privées : collèges classiques, écoles normales pour les jeunes filles, institutions d'enseignement secondaire, instituts familiaux, etc. Ces établissements peuvent bénéficier de deux types de subventions: subventions de fonctionnement, attribuées selon des critères prévus par la loi; subventions pour fins d'immobilisation, accordées sur approbation de plans et devis pour la construction d'immeubles nouveaux.

v. à l'aide aux étudiants et à d'autres fins

392. Les bourses d'étude et les prêts aux étudiants représentent un autre poste assez important du budget du ministère de l'Éducation. Il s'agit principalement de bourses et de prêts accordés à des étudiants engagés dans des études post-secondaires dans les collèges classiques, les écoles normales, les universités, dont une partie cependant est remboursable au terme des études. Le ministère accorde aussi des bourses de perfectionnement pour les étudiants avancés et des bourses d'étude ou de recherche pour la formation universitaire du personnel enseignant. En 1964-1965, le ministère a accordé ainsi près de $20 millions en bourses diverses et en prêts, dont la moitié lui a cependant été remboursée soit par le gouvernement fédéral, soit par les bénéficiaires de prêts des années antérieures. En outre, le ministère de l'Éducation comporte un certain nombre de services : éducation des adultes, recherche et planification, bibliothèques scolaires, techniques audio-visuelles, loisirs et sports, etc., qu'il n'est pas facile, dans un budget, de détacher de l'administration générale du ministère. Enfin, d'autres ministères du gouvernement du Québec consacrent des fonds à d'autres activités d'enseignement : ce sont en particulier le ministère des Affaires culturelles, le ministère de l'Agriculture, le ministère du Travail, le ministère de la Famille et du Bien-Être social. Il s'agit en l'occurrence d'enseignements spécialisés subventionnés en tout ou en partie par un ministère particulier.

vi. comparaison avec les autres provinces canadiennes

393. Le budget du ministère de l'Éducation représente à lui seul un peu plus du quart du budget total du Québec soit, depuis 1961, environ 28%. Si l'on ajoute la contribution des autres ministères à l'enseignement, on voit que le gouvernement du Québec consacrait à l'éducation en 1963, 32% de son budget total. Le tableau XII

ci-dessous montre l'augmentation de la contribution du gouvernement du Québec à l'éducation, qui est passée de 23% en 1959, à 35% en 1962 et à 32% en 1963; de toutes les provinces canadiennes, c'est le Québec qui, en ces cinq années, a augmenté le plus sa contribution à l'enseignement. En 1959, le Québec se classait parmi les provinces dont le gouvernement contribuait le moins à l'enseignement, avec l'Île du Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et la Colombie Britannique; en 1962, le Québec était à la tête de toutes les provinces canadiennes par l'importance de la contribution du trésor public à l'enseignement et en 1963 il n'était devancé que par l'Ontario. Ce tableau fait voir le changement qui s'est produit dans le financement de l'éducation au Québec au cours des dernières années.

Tableau XII

Proportion du budget total des gouvernements provinciaux du Canada consacrée à l'enseignement, 1959-1963

PROVINCE	*1959* %	*1960* %	*1961* %	*1962* %	*1963* %
Terre-Neuve	37.5	37.3	28.7	29.2	29.7
Île du Prince-Édouard	19.4	23.3	19.1	23.7	24.9
Nouvelle-Écosse	27.9	30.1	26.9	27.0	27.6
Nouveau-Brunswick	17.5	17.8	14.6	17.9	21.4
Québec	23.0	23.9	28.6	35.1	31.9
Ontario	29.0	28.7	28.1	32.7	36.2
Manitoba	27.6	29.5	28.9	30.3	28.7
Saskatchewan	23.6	25.3	25.8	25.3	24.7
Alberta	34.1	30.9	32.7	33.2	29.4
Colombie Britannique	22.2	23.7	23.2	24.9	24.6

SOURCE: *Statistique provisoire de l'enseignement*, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa, 1959-60, 1960-61, 1961-62, 1962-63, 1963-64.

c) contribution du gouvernement fédéral

394. Bien que l'enseignement appartienne exclusivement à la juridiction provinciale, selon l'article 93 de la Loi de l'Amérique du Nord britannique, le gouvernement fédéral contribue à divers titres au financement de l'enseignement. Il le fait notamment en vertu des ententes fédérales-provinciales touchant l'enseignement technique et professionnel et en vertu d'une entente fiscale qui permet au Québec de percevoir par son propre impôt sur les sociétés un revenu équivalant à sa part des subventions fédérales offertes aux universités par l'intermédiaire de l'Association des universités et collèges du Canada; également par l'attribution de subventions de

recherche aux universités, de bourses à des étudiants avancés, de subventions pour la construction de certains immeubles d'enseignement supérieur. Le tableau X nous fait voir que la contribution du gouvernement fédéral à l'enseignement au Québec s'est élevée depuis 1961, particulièrement à la suite de l'application des nouvelles ententes fédérales-provinciales; elle a continué de s'accroître depuis 1963 puisque, pour l'année 1964-1965, le gouvernement fédéral a versé au gouvernement du Québec près de $90 millions à diverses fins d'éducation, sans compter d'autres subventions directes sous forme de bourses ou de subventions de recherche aux universités.

d) contribution des familles et des étudiants

395. Les familles des élèves et les étudiants eux-mêmes contribuent encore largement aux dépenses de l'enseignement; ils ont versé $75 millions en 1963. La gratuité de l'enseignement secondaire public et même d'une partie de l'enseignement secondaire privé, établie en 1960 et 1961, a fait tomber sensiblement l'apport des frais de scolarité dans le budget général de l'enseignement; cette part correspond cependant encore à environ 10% du coût total. Ces frais de scolarité sont payés par les étudiants de l'enseignement supérieur et par les parents qui envoient leurs enfants dans des institutions privées, élémentaires ou secondaires, dans certains établissements spécialisés et enfin par les adultes qui sont inscrits à divers enseignements.

e) contribution d'autres sources

396. Le tableau X comporte enfin une colonne intitulée « autres sources » qui est en fait une catégorie résiduelle. La part principale revient aux déficits de fonctionnement des commissions scolaires et des établissements privés, financés à long terme par des émissions d'obligations : en 1963, environ les deux tiers des $94 millions qui apparaissent dans cette colonne provenaient de cette source. Le reste comprend principalement certaines contributions du secteur privé, en particulier les donations, bourses et fonds de recherche accordés par les compagnies, corporations et fondations à l'enseignement supérieur. Mais il ne couvre pas la contribution, assurément importante, des communautés religieuses et du clergé en investissements et en traitements; cette contribution n'a pas encore été comptabilisée — sauf tout récemment dans les collèges classiques — et n'apparaît donc pas dans le tableau général des sources de financement.

II

Les dépenses de l'enseignement, un investissement social

Interrogations et inquiétudes

397. Considérant la hausse constante du coût de l'enseignement et surtout l'augmentation rapide des dépenses à venir dans ce

domaine, on peut craindre que la part du revenu national consacrée à l'enseignement ne grandisse plus que de raison. Les dépenses d'enseignement n'absorbent-elles pas une proportion trop élevée des revenus des gouvernements et de la population ? Les impôts prélevés pour les fins d'éducation ne risquent-ils pas de ralentir le développement industriel du pays, en limitant les investissements nécessaires dans des entreprises productives ? Est-il possible de prévoir un terme à la montée en flèche des dépenses de l'enseignement? Ce sont là les principales interrogations que suscitent dans l'opinion publique, chez les hommes politiques et les économistes, les chiffres que nous venons de présenter dans la section précédente. Il est important de s'arrêter à ces questions et d'essayer d'y répondre.

Croissance des dépenses de l'enseignement dans tous les pays

398. Ces questions ne se posent pas seulement au Québec et au Canada. Depuis la fin de la dernière guerre, tous les pays, industrialisés ou en voie de développement, ont vu s'accroître très rapidement les dépenses faites pour l'enseignement. Le premier ministre de France, M. Pompidou, déclarait récemment : « Le budget de l'éducation nationale qui représentait, en 1958, moins de 10 p. 100 du budget global de l'État, représente aujourd'hui 17 p. 100 de ce même budget, et il va de soi qu'en valeur absolue la croissance est encore plus saisissante ».[1] Les études les plus récentes menées par des économistes ont démontré que dans tous les pays étudiés la part du revenu national consacrée à l'enseignement a doublé et même triplé depuis quelques années. Cette conclusion se retrouve notamment dans les études de l'Allemand Edding[2], de l'Anglais Vaizey[3], de l'Américain Schultz[4], du Soviétique Stroumiline[5], de même que dans l'enquête française réalisée par l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques.[6] Cette situation crée des problèmes bien plus considérables dans les pays en voie de développement que dans les pays riches parce que l'accroissement des dépenses de l'enseignement grève davantage un revenu national déjà très faible. Ainsi, l'économiste Arthur Lewis a calculé que, pour donner à tous les enfants un enseignement élémentaire de huit années, il en coûte 0.8% du revenu national aux États-Unis,

(1) Discours de M. Georges POMPIDOU à l'Assemblée nationale le 18 mai 1965, rapporté dans *l'Éducation nationale*, 27 mai 1965, page 14.

(2) Friedrich EDDING, *Internationale Tendenzen in der Entwicklung der Ausgaben für Schulen und Hochschulen*, Kiel, 1958.

(3) John VAIZEY, *The Costs of Education*, Londres, Allen & Unwin, 1958.

(4) Theodore W. SCHULTZ, "Capital Formation by Education", *Journal of Political Economy*, décembre 1960; "Education and Economic Growth", *Sixtieth Yearbook of the National Society for the Study of Education*, 1961.

(5) Stanislas STROUMILINE, « Aspect économique de l'enseignement en URSS », *Revue internationale des sciences sociales*, UNESCO, XIV, 4, 682-695.

(6) INSEE, *Coût et développement de l'enseignement en France*, Paris, 1958.

mais il en coûterait 1.7% en Jamaïque, 2.8% au Ghana et 4.0% au Nigéria.[7]

Impossibilité de comparaisons internationales

399. On reconnaît maintenant de façon générale qu'il n'est pas possible de faire une étude internationale comparée du coût de l'enseignement dans divers pays. Les renseignements précis et dignes de foi sont insuffisants. Ceux de l'UNESCO, qui ont déjà été utilisés à cette fin, ne sont plus considérés aujourd'hui comme valables à cause des erreurs qu'ils comportent dans leur appréciation de la fréquentation scolaire et des coûts de l'enseignement.[8] Il est à souhaiter que cette grave lacune soit bientôt corrigée, grâce aux recherches entreprises par l'O.C.D.E.

Prévisions du coût de l'enseignement dans quelques pays

400. On peut cependant affirmer que tous les pays prévoient pour les années à venir un accroissement très rapide du coût de l'enseignement. En 1959, James Killian, président du Science Advisory Board pour le président des États-Unis, proposait à la nation américaine de doubler, de $18 à $36 milliards, la contribution à l'enseignement; on sait que les présidents Kennedy et Johnson ont l'un et l'autre abondé dans le même sens. En France, la Commission de l'équipement scolaire, universitaire et sportif a proposé à l'État français pour la période quadriennale 1962-1965 des investissements de l'ordre de 14,500 millions NF dans le seul domaine des constructions scolaires et universitaires et de l'équipement sportif, en comparaison d'une somme de 6,936 millions NF dépensée dans la période 1958-1961. En Angleterre, le rapport Robbins propose au gouvernement un plan d'investissements universitaires de 79 millions de livres sterling par année jusqu'en 1981, à comparer à des dépenses de 57 millions en 1962-1963; il prévoit en outre que les fonds publics consacrés annuellement à l'enseignement supérieur croîtront de 206 millions de livres sterling en 1962-1963 à 742 millions en 1980-1981.

Rentabilité de l'enseignement

401. S'il en est ainsi, c'est qu'on reconnaît que les dépenses de l'enseignement représentent un investissement social qui contribue à hausser la productivité du travail et à élever le niveau de vie. Bien des hommes politiques l'avaient compris intuitivement avant que des économistes n'étudient cette question. Pour n'en donner qu'un exemple, dès le début du 20e siècle, les dirigeants de Grande-Bretagne s'alarmèrent à la constatation que l'Allemagne et les États-Unis avaient devancé leur pays dans la production indus-

(7) Cité par Frederick HARRISON et Charles E. MYERS dans *Education, Manpower, and Economic Growth*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1964, page 98.

(8) Sur ce problème, voir en particulier l'article de John VAISEY « Observations sur des statistiques comparées » dans *Aptitudes intellectuelles et éducation*, O.C.D.E., 1962, pages 193-198; I. SVENNILSON, en collaboration avec F. EDDING et L. ELVIN, *Politique de croissance et d'investissement dans l'enseignement*, Paris, 1962, paragraphes 166 à 172; Pierre JACCARD, *Sociologie de l'éducation*, Paris, Payot, 1962, page 131.

trielle et la course au marché international; le résultat en fut la loi de 1902 destinée à asseoir le pouvoir des "Local Authorities" et à assurer un large financement public à l'enseignement élémentaire et secondaire. Par ailleurs, John Vaizey a montré qu'une longue tradition a porté les économistes classiques à s'intéresser aux incidences économiques de l'éducation, depuis Adam Smith jusqu'à Alfred Marshall, en passant par J. S. Mill, Malthus, les Benthamites et Karl Marx.[9] Plus récemment, cet intérêt pour l'aspect économique de l'éducation s'est amplifié et étendu chez les économistes modernes. Le colloque qui, en 1960, a groupé à Bellagio les principaux économistes et spécialistes de l'éducation du monde exprimait en ces termes une de ses conclusions: « Cet accroissement de dépenses (pour l'enseignement) n'est pas seulement un élément de l'accroissement des dépenses de consommation rendu possible par l'augmentation du revenu national des pays de plus en plus riches. Il doit être plutôt considéré comme un investissement : un investissement en hommes. La richesse d'un pays, ce sont ses hommes. Cette conception s'est fait jour récemment dans la pensée économique; elle implique une attitude entièrement nouvelle à l'égard du problème du financement de l'éducation. La rentabilité de l'éducation, sur le plan individuel comme sur le plan social, semble au moins aussi élevée que celle du capital physique. Et ce qui est plus important encore, l'augmentation du capital matériel d'un pays risque d'être gaspillée dans une large mesure s'il n'y a pas pour le mettre en valeur des hommes ayant reçu une formation adéquate ».[10] En d'autres termes, c'est la notion de capital humain et son importance dans la production économique qui apparaissent ici : la rentabilité des investissements en capital matériel (ressources naturelles, usines, outillage) risque de décroître si on n'investit pas en même temps dans le capital humain.

Éducation et développement économique :

a) la main-d'oeuvre qualifiée

402. L'enseignement devient donc un important facteur de développement économique. Il y contribue de diverses manières. Tout d'abord, l'industrialisation moderne, fondée sur une technologie toujours plus avancée, requiert une main-d'oeuvre de plus en plus qualifiée: hommes de science, ingénieurs, techniciens supérieurs, ouvriers spécialisés sont requis en nombre croissant par l'industrie. On s'inquiète dans plusieurs pays de la pénurie de personnel qualifié qui risque de ralentir l'expansion industrielle. Le manoeuvre trouve de moins en moins à s'employer sur le marché du travail: ce sont les travailleurs non qualifiés qui grossissent le nombre des chômeurs au Canada, comme dans les autres pays industrialisés. Par ailleurs, la production industrielle entraîne l'expansion des

(9) John VAIZEY, *Économie de l'Éducation* (traduction française), Paris, Les éditions ouvrières, 1964, chapitre premier.

(10) Association internationale des universités, *Quelques aspects économiques du développement de l'éducation en Europe*, Paris, Bureau international des universités, 1961, page 5.

fonctions de gérance et d'administration: un nombre croissant de personnes sont engagées dans les emplois du secteur tertiaire qui requièrent en général une éducation prolongée. Pour répondre à ces divers besoins, il faut à la fois assurer à tous un enseignement général plus long et une formation professionnelle plus poussée.

b) le progrès scientifique et technique

403. Le progrès économique dépend maintenant directement du développement des connaissances scientifiques, de l'innovation technologique et d'adaptations techniques constantes. Cela suppose que des hommes de science, des chercheurs, des techniciens supérieurs s'emploient constamment au progrès scientifique et technologique: mettre au point de nouveaux procédés de fabrication, améliorer les moyens de communication et de transport, découvrir de nouveaux champs d'application des connaissances acquises. De même, l'avancement des sciences de l'homme devient un élément prépondérant dans la planification et l'organisation du travail. En ce sens, on peut affirmer que les travailleurs hautement qualifiés contribuent largement à accroître la productivité du travail et à multiplier les emplois pour d'autres travailleurs moins qualifiés.

c) comportement économique rationnel

404. De façon plus générale, l'enseignement contribue à donner aux consommateurs et aux producteurs un comportement économique plus rationnel. Une population plus instruite est mieux éclairée pour prendre des décisions économiques ou ayant des implications économiques. L'expansion économique suppose une certaine rationalité de la part des producteurs appelés à investir, à développer de nouveaux marchés, à prendre des risques; les décisions à prendre dans le monde économique complexe d'aujourd'hui exigent certaines connaissances de base et un minimum d'information. Il en est de même de l'acheteur ou du consommateur dont les goûts, les intérêts et les connaissances déterminent une partie du marché pour les entreprises financières ou productives.

Triple fonction économique de l'enseignement

405. Pour résumer, citons, sur le rôle de l'enseignement dans l'évolution et l'expansion économiques, l'économiste belge Christian D'Hoogh : « L'enseignement est générateur de progrès technique par l'augmentation du niveau intellectuel général de la population; régulateur du facteur démographique par l'influence qu'il exerce, à long terme, sur les comportements sociaux; multiplicateur partiel du produit national par son action sur le niveau de qualification de la population active. »[11] On comprend dès lors qu'on ne doive pas craindre que les dépenses faites pour l'enseignement nuisent à la production économique; elles y contribuent au contraire et sont un agent essentiel de progrès et de bien-être social.

(11) Christian D'HOOGH, *Problèmes économiques de l'enseignement*, Centre d'étude des problèmes sociaux et professionnels de la technique, Bruxelles, 1963, page 8.

406. Les considérations qui précèdent s'appliquent à notre pays aussi bien qu'aux autres. La croissance économique de l'avenir sera conditionnée par les investissements présentement consentis au secteur de l'enseignement. Cette conclusion ressort avec force du premier rapport préparé par le Conseil économique du Canada. « Au Canada, la disponibilité de spécialistes et de travailleurs qualifiés sera certainement un facteur déterminant dans la réalisation des objectifs économiques. Au cours d'une enquête, plusieurs représentants d'entreprises industrielles ont mentionné l'insuffisance de main-d'oeuvre scientifique et technique comme un obstacle au lancement de programmes plus poussés de recherche en vue du développement et de la fabrication de nouveaux produits industriels. Certaines sociétés ont aussi rapporté que le manque d'ingénieurs avait un effet limitatif sur leur programme d'investissements. Plusieurs dirigeants de ces entreprises prévoient pour les années à venir des difficultés encore plus grandes pour satisfaire à leurs besoins de personnel hautement qualifié ».[12] Parlant des industries primaires (agriculture, exploitation forestière, mines, pêche), le rapport précise: « Ces industries ont traditionnellement employé une proportion assez forte de travailleurs manuels non spécialisés. Au cours des années à venir, la mécanisation grandissante et les améliorations techniques exigeront des travailleurs de plus en plus qualifiés, et sur la ferme, et dans la forêt, et dans les mines, et dans la pêche. Il ressort de ces considérations que les industries primaires pourraient bénéficier grandement de l'amélioration des programmes d'entraînement et d'éducation ».[13] Au sujet des entreprises de transformation — secteur secondaire —, le rapport note que l'évolution technologique rapide « exige de la part des autorités publiques et du secteur privé un effort concerté en ce qui concerne l'éducation, la formation, le ré-entraînement et la mobilité de la main-d'oeuvre ainsi que le service de placement, en vue de faciliter les innombrables adaptations résultant des changements continuels dans la structure du marché du travail ».[14] Enfin, le rapport souligne très fortement la pénurie de chercheurs et de personnel hautement qualifié, dont le pays risque de souffrir très gravement dans les prochaines années: « C'est au niveau des études supérieures que la situation semble le plus critique ... Il saute aux yeux que le rendement actuel du Canada au niveau de l'enseignement avancé est insuffisant pour répondre aux besoins croissants de l'enseignement universitaire et fournir le nombre supplémentaire de cher-

Nécessité d'investir dans l'enseignement:

a) au Canada

(12) Conseil économique du Canada, *Premier exposé annuel : Objectifs économiques du Canada pour 1970*, Ottawa, décembre 1964, pages 168-169. Nous ne pouvons passer sous silence que dans son *Deuxième exposé annuel*, rendu public peu avant que notre rapport aille sous presse, le Conseil économique du Canada revient sur cette question avec encore plus d'insistance et consacre un chapitre entier à « l'éducation et la croissance économique ». On y trouvera des conclusions et des recommandations très voisines des nôtres.

(13) Idem, page 156.

(14) Idem, page 162.

cheurs requis pour le développement des nouvelles connaissances et des nouvelles techniques qu'il faudra mettre à la disposition des entreprises privées et des gouvernements si nous voulons que le Canada tire pleinement partie de ses possibilités économiques au cours des années à venir. ».[15]

b) au Québec :

i. pour l'ensemble de la population

407. On peut affirmer que le problème se présente au Québec avec une acuité plus grande encore. La population du Québec est, en effet, une des moins scolarisées du Canada, comme le montre le tableau XIII. On y voit en effet que, au moment du recensement de 1961, 54.3% des habitants du Québec âgés de 10 ans et plus qui ne fréquentaient plus l'école, n'avaient fait que des études élémentaires parfois incomplètes. C'est seulement dans les provinces de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick que le même relevé accusait une proportion aussi forte; dans les sept autres provinces, la proportion était inférieure à 40% et descendait même à 30% en Alberta et en Colombie Britannique. Corrélativement, le Québec, avec Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick, compte la plus faible proportion de gens ayant fait des études secondaires complètes ou partielles, soit 39%, alors qu'on en compte 47% pour l'ensemble du Canada et que certaines provinces atteignent plus de 50%. Ce n'est qu'en ce qui concerne les études supérieures que le Québec se place à peu près dans la moyenne, tout en étant ici encore devancé par plusieurs autres provinces, notamment, l'Ontario, le Manitoba, l'Alberta et la Colombie Britannique. La situation que ces chiffres font voir donne sérieusement à réfléchir. Il est évident que l'on ne peut songer à faire progresser l'industrialisation du Québec et à élever le niveau de vie général sans accroître considérablement l'éducation et sans donner une meilleure formation professionnelle. On ne pourra, en effet, compter autrement sur un réservoir suffisant de techniciens et de travailleurs qualifiés pour développer l'industrie secondaire nécessaire. Présentement, le Québec vit dans une ère industrielle, au coeur du continent le plus industrialisé au monde, avec une main-d'oeuvre qui n'est pas prête à entrer de plain-pied dans ce monde nouveau.

ii. pour la population active jeune

408. Sans doute peut-on croire que c'est principalement à cause du bas niveau de scolarité de la population adulte que la proportion de la population n'ayant fait que des études élémentaires est si élevée. Cela est relativement vrai. Il reste cependant que même la population jeune est beaucoup moins scolarisée au Québec que dans le reste du Canada. D'après le recensement de 1961, au Québec 43% des jeunes de 20 à 24 ans ayant terminé leurs études n'avaient pas suivi plus que le cours élémentaire, à comparer à 30% dans l'ensemble du Canada, à 25% en Ontario et à 16% en Colombie

(15) Idem, pages 170-171.

Tableau XIII

Population âgée de 10 ans et plus, ne fréquentant pas l'école, selon la dernière année d'études atteinte, pour le Canada et les provinces, 1961

PROVINCE	*N'ont pas fréquenté l'école*	*Études élémentaires partielles ou totales*	*Études secondaires partielles ou totales*	*Études universitaires partielles*	*Grade universitaire*	*TOTAL*
Terre-Neuve	5.6	52.9	38.4	2.3	0.8	100
Ile du Prince-Édouard	1.0	47.2	47.5	2.8	1.5	100
Nouvelle-Écosse	1.5	40.9	52.5	2.8	2.3	100
Nouveau-Brunswick	2.8	54.0	38.6	2.8	1.8	100
Québec	1.1	54.3	39.0	2.7	2.9	100
Ontario	1.2	42.9	49.7	2.8	3.4	100
Manitoba	2.9	40.5	50.4	3.6	2.6	100
Saskatchewan	3.1	46.9	44.9	3.1	2.0	100
Alberta	2.0	37.7	53.1	4.1	3.1	100
Colombie Britannique	1.6	32.2	57.8	5.1	3.3	100
CANADA	1.7	45.3	47.0	3.0	3.0	100

SOURCE : Le recensement de 1961, *Scolarité par groupe d'âge*, Bulletin 1.3-6, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa, tableaux 102-103.

Britannique; de plus, au Québec, seulement 51% de ces jeunes avaient fait des études secondaires partielles ou complètes, contre 64% dans l'ensemble du Canada, 70% en Ontario et 76% en Colombie Britannique. C'est dire qu'on doit donner un supplément de formation à la population aujourd'hui âgée de 25 à 30 ans pour fournir à l'industrie québecoise le contingent de travailleurs qualifiés nécessaires.

iii. pour la population de langue française

409. On sait que la population protestante et anglophone du Québec compte parmi la plus scolarisée au monde, comme nous l'avons déjà montré dans le deuxième volume de notre rapport : dans le secteur protestant, la presque totalité des filles et des garçons font des études secondaires complètes et une très forte proportion d'entre eux entrent au "college".[16] C'est dire que si l'on pouvait calculer les taux de scolarité pour la population française du Québec, on arriverait sans doute à des constatations encore plus inquiétantes : le Québec descendrait loin en dernière place parmi les autres provinces canadiennes. On pourrait penser que l'immigration a pu contribuer à abaisser les taux de scolarité du Québec; toutefois, l'Ontario a bénéficié aussi d'une très forte immigration tout en maintenant des taux de scolarité élevés; en outre, c'est la région de Montréal qui a absorbé la plus grande partie des immigrants et c'est dans cette région qu'on trouve les meilleurs taux de scolarité. Les régions rurales éloignées des grands centres sont les plus défavorisées. Pour n'en donner que quelques exemples, voici la proportion de la population ne fréquentant plus l'école qui n'a fait que des études élémentaires, dans certains comtés du Québec :

Lac St-Jean	51%
Abitibi	61%
Gaspé (comprenant Gaspé-Est, Gaspé-Ouest et Îles de la Madeleine)	67%
Matane et Matapédia	68%
Bonaventure	69%

On peut donc affirmer que c'est la population d'expression française qui contribue sans conteste à abaisser les taux de scolarité au Québec. On est ici en parfait accord avec le Conseil d'orientation économique du Québec qui constatait que les Canadiens français ne jouent qu'un rôle restreint dans la vie économique du Québec et indiquait comme premier facteur d'explication « le niveau et le mode de formation et d'éducation ».[17]

(16) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement*, par. 321 et annexe du professeur Jacques HENRIPIN, « Prévisions de population scolaire », pages 389-390.

(17) Le Conseil d'orientation économique du Québec, *Documents de base en vue de la planification*, septembre 1962, pages 40-41.

iv. pour l'éducation permanente

410. Développer l'enseignement pour assurer l'avenir est donc une nécessité et une urgence vitales pour le Québec, notamment pour les Canadiens français. Il ne suffit pas d'évoluer au même rythme que les autres, il faut aussi rattraper le temps perdu et combler l'écart qui sépare le Québec des provinces plus avancées. Heureusement, l'élan est donné et il est certain qu'un pas important a déjà été fait en ces dernières années; il s'est produit en particulier un progrès rapide et étonnant de la scolarisation au niveau secondaire. Mais l'enseignement est un investissement à long terme; il faut attendre toute une génération avant d'en voir les effets. L'effort fait pour assurer aux élèves actuels un enseignement plus long et une meilleure formation professionnelle ne portera ses fruits que dans vingt ans. Pour exercer une influence à plus court terme sur la vie économique il faudrait investir des sommes importantes pour l'éducation permanente en même temps que pour l'enseignement régulier. La génération des travailleurs de 20 à 35 ans qui n'a pas bénéficié d'une formation technique et professionnelle suffisante mérite une attention toute particulière, puisqu'elle représente encore un actif important. Il faudrait multiplier à leur intention des programmes intensifs d'entraînement professionnel, de recyclage, d'éducation générale: les investissements dans ce domaine auront une rentabilité immédiate au seul point de vue économique. Devant les retards sérieux que nous venons de mettre en lumière, nous ne saurions trop souligner l'urgence d'une action d'envergure pour développer et offrir des programmes d'éducation permanente sur une vaste échelle. Les commissions scolaires régionales, les instituts et les universités auront en cela une très lourde responsabilité, dont peut dépendre l'avenir économique du Québec.

Aspect humain du développement économique

411. Dans les paragraphes qui précèdent, nous avons insisté particulièrement sur le rôle dynamique de l'éducation dans le développement économique et sur la rentabilité des investissements dans l'enseignement. C'est qu'il s'agit ici de considérer plus particulièrement les aspects financiers que comporte la réforme pédagogique. Mais on aura sans doute compris que les considérations des chapitres précédents sur le droit de chacun à un enseignement approprié, sur les exigences de la dignité et de la liberté humaines, sur la contribution de l'éducation à l'épanouissement de chaque personne et à l'évolution de la société prennent ici tout leur sens et leur portée pour justifier les dépenses de l'enseignement. Le progrès économique des nations n'est en définitive qu'une condition du développement complet de chaque personne humaine: en tant que facteur de ce progrès, l'éducation contribue donc indirectement au bien-être individuel et collectif en plus de répondre directement,

ainsi que nous l'avons vu, aux exigences fondamentales de la vie humaine.

III

Les hypothèses de base

Difficulté et complexité des prévisions

412. On s'accorde généralement à reconnaître que les dépenses de l'enseignement continueront d'augmenter dans les prochaines années. Quant à savoir à quel rythme se fera cette augmentation, la chose est beaucoup plus difficile à prévoir. C'est que, de fait, la prévision en ce domaine, comme en bien d'autres, est à la fois aléatoire et complexe. Toute projection dans l'avenir exige, en effet, que l'on tienne compte en même temps d'un grand nombre de facteurs, dont plusieurs comportent une part d'impondérable: le degré de motivation que manifestera la population pour poursuivre des études plus avancées, le temps qu'il faudra pour réaliser complètement une réforme des structures pédagogiques, l'accueil que feront les étudiants à de nouveaux programmes d'études sont autant de facteurs conditionnant les coûts futurs dont on ne peut prédire l'évolution plusieurs années à l'avance avec une complète assurance. En général, les prévisions des dépenses d'enseignement ont été en deçà de la réalité, principalement parce que l'on avait sous-estimé la persévérance des jeunes et le retour aux études des adultes. Une autre difficulté des prévisions provient du fait qu'à mesure qu'on avance dans le temps, les projections deviennent de plus en plus aléatoires. De telles prévisions sont, en effet, basées sur un certain nombre d'hypothèses concernant l'évolution des conditions présentes et l'influence éventuelle de facteurs prévisibles. Ceci permet de prédire à court terme avec une certaine assurance en projetant dans l'avenir les tendances observées dans les dernières années; mais plus on s'éloigne des tendances observées, plus il y a de chances que certaines des conditions présentes se modifient ou que des facteurs imprévus interviennent pour fausser les calculs. Toute prévision de coût ne doit donc être considérée que comme une indication de l'ordre de grandeur probable des dépenses à faire.

Coût prévu de l'enseignement

413. Il n'existe présentement aucune prévision valable des coûts de l'enseignement pour l'ensemble du Canada. Pourtant, en 1961, William J. McCordic avait préparé pour la Conférence canadienne sur l'Éducation une étude sur le financement de l'enseignement dans laquelle il présentait des prévisions de coût pour l'enseignement au Canada jusqu'en 1970. Bien que cette étude ait porté sur une période relativement courte, elle s'est très tôt avérée beaucoup trop timide. M. McCordic prévoyait que les dépenses totales de l'enseignement allaient être de $2,395 millions en 1965 et de $3,630 millions en 1970. Or, en 1964, ces dépenses s'élevaient déjà à $2,750 millions et

il est probable qu'elles ont été de plus de $3,000 millions en 1965.[18] Les prévisions de M. McCordic pour 1965 sont donc inférieures à la réalité de plus de $600 millions. Cet expert avait aussi prévu que la part du revenu personnel consacrée à l'enseignement en 1965 serait de 7.5% ; elle était déjà de 8% en 1964. Il n'est donc pas facile aujourd'hui de prévoir avec assurance quel sera le coût de l'enseignement au Canada en 1970.

Raisons des prévisions présentées

414. Les prévisions de M. McCordic ne pouvaient qu'être bien incertaines, puisqu'elles portaient sur l'ensemble du Canada alors que les provinces elles-mêmes, pourtant chargées de l'éducation, n'avaient pas établi leurs propres prévisions. Notre commission a cru qu'elle devait préparer des prévisions pour le Québec, pour deux raisons principales. D'abord, pour déterminer le coût de la réforme pédagogique proposée; la population que l'on invite à adopter cette réforme et à y collaborer a droit d'être éclairée sur les dépenses qu'elle peut entraîner. En second lieu, pour jeter toute la lumière voulue sur les réformes administratives et financières proposées dans cette dernière tranche de notre rapport, l'ampleur des fonds publics à consacrer à l'éducation demandant une administration plus rationnelle et plus systématique que par le passé. Il faudra, d'une part, assurer l'égalisation de l'effort fiscal de façon que chaque contribuable participe autant que possible aux dépenses de l'enseignement en proportion de ses moyens; d'autre part, les fonds consacrés à l'éducation devront être employés de la façon la plus efficace possible et être répartis de façon à satisfaire à tous les besoins.

Prudence dans l'interprétation des prévisions

415. Les prévisions que nous présenterons dans ce chapitre ont été préparées avec le plus grand soin par une équipe de spécialistes, démographes et économistes. Elles sont le fruit d'un long travail dans une étroite collaboration.[19] Malgré cela, il faut les considérer avec toute la prudence et la réserve nécessaires. Les aléas inhérents à des prévisions de coûts sont nombreux, ainsi que nous l'avons déjà souligné: beaucoup de facteurs impondérables ou imprévisibles pourraient fausser les projections faites, même dans un avenir rapproché, et modifier sensiblement dans le sens de la hausse ou de la baisse la courbe des dépenses prévues. En outre, nous avons voulu présenter une perspective à long terme du développement de l'éducation au Québec: c'est pourquoi nous avons fait porter ces prévisions sur une période beaucoup plus longue qu'on

(18) William J. McCORDIC, *Le financement de l'éducation*, Ottawa, Conférence canadienne sur l'Éducation, 1961, pages 59 et 60.

(19) Les projections du coût de l'enseignement de 1966-1967 à 1981-1982 que nous présentons dans ce chapitre, ont été réalisées par monsieur Jacques MARTIN, économiste à l'emploi du gouvernement du Québec. Cette étude s'insérait dans le cadre de travaux de recherches confiés par notre commission à monsieur Jacques PARIZEAU, alors professeur à l'École des Hautes Études Commerciales.

accepte généralement de le faire, soit jusqu'en 1981. Mais nous signalons avec insistance qu'au-delà de 1971, et plus encore de 1975, les projections devront être lues et interprétées avec une très grande réserve.

Nécessité de formuler les hypothèses de base —

416. Les prévisions de coûts sont nécessairement basées sur un nombre considérable d'hypothèses: c'est d'ailleurs la valeur de ces hypothèses qui fonde la validité des projections. Il importe donc, avant de présenter les prévisions elles-mêmes, d'indiquer au préalable toutes les hypothèses qui ont servi à effectuer les calculs. Dans le cas présent, le calcul des prévisions a nécessité des hypothèses portant sur trois catégories principales de problèmes: les normes pédagogiques impliquant des dépenses de fonctionnement ou d'immobilisation, le nombre d'étudiants prévu à chaque niveau d'étude, les coûts moyens de tous les services requis pour l'enseignement de même que les coûts moyens de construction et d'équipement. Nous allons analyser successivement chacun de ces groupes d'hypothèses.

A. Les normes pédagogiques :

a) au niveau pré-scolaire

417. Les normes pédagogiques qui ont servi aux fins des calculs sont pour la plupart celles que nous avions proposées dans les volumes II et III de notre rapport. Pour le niveau pré-scolaire, on ne prévoit pas la construction d'immeubles particuliers : les classes maternelles seront logées dans les écoles élémentaires où on aménagera les locaux requis. Les investissements nécessaires au fonctionnement de l'enseignement pré-scolaire se feront donc dans des écoles élémentaires déjà existantes qu'il faudra réaménager. La classe maternelle comptera 20 enfants qui ne fréquenteront l'école que la moitié de la journée. Chaque local de classe maternelle pourra donc servir à deux groupes d'enfants et on comptera une jardinière d'enfants par 40 élèves.

b) au niveau élémentaire

418. Au niveau élémentaire, la classe moyenne comptera 30 élèves. En outre, chaque école élémentaire bénéficiera de la contribution de spécialistes qui seront attachés à l'école lorsque celle-ci sera considérable ou qui seront attachés à la commission régionale et desserviront alors plusieurs petites écoles: spécialistes en éducation physique, en travaux manuels, pour la langue seconde et pour l'enseignement de la musique. Les services d'orientation et d'hygiène seront fournis par la régionale. Pour les fins de calcul, le rapport maître-élèves a donc été établi à 1-29. Pour les locaux, on doit prévoir, en plus des classes, deux salles de bibliothèque, une pour le premier cycle et une autre pour le second cycle, deux ateliers, une salle de gymnastique, une cafétéria, un musée, des locaux pour les professeurs et l'administration ainsi que quelques petits locaux supplémentaires.

c) au niveau secondaire

419. Au cours secondaire, on peut considérer qu'une école polyvalente comptera environ 60 professeurs par mille élèves pour assurer l'enseignement de toutes les matières et le travail d'atelier, sans compter le personnel de direction, le bibliothécaire, l'orienteur, les travailleurs sociaux, le personnel médical, le service de pastorale. Le rapport maître-élèves s'établit donc à 1-15: c'est celui que nous avons adopté. Ce rapport est beaucoup plus fort que la moyenne actuelle dans les écoles secondaires qui serait de 1-17. Mais il a fallu tenir compte du fait que l'école polyvalente inclura dans son programme l'initiation au travail, des classes préparatoires, la formation technique et professionnelle, la préparation à des métiers. Ces divers enseignements et la nécessité d'offrir un large choix de cours-options exigeront une augmentation du personnel enseignant. Quant à l'immeuble lui-même, il devra comprendre, en plus des salles de cours et d'un amphithéâtre, des laboratoires, des ateliers, une cafétéria, un gymnase, un musée, une bibliothèque pouvant accueillir 10% des étudiants inscrits, divers autres locaux pour les professeurs, la clinique médicale et le service de pastorale.

d) au niveau pré-universitaire et professionnel

420. Il était plus difficile de déterminer les normes pour le niveau de l'enseignement pré-universitaire et professionnel, du fait de l'absence d'établissements parfaitement comparables à ceux que nous avons proposés, c'est-à-dire aux instituts. Pour être complet, un institut ne doit pas compter moins de 1,500 étudiants, dont les uns se destinent aux études supérieures, les autres se préparent soit à un emploi de techniciens, soit à des études techniques supérieures. À partir des normes existant présentement dans les collèges classiques et les instituts de technologie, il a semblé que le rapport professeur-étudiants ne devrait pas être inférieur à 1-15: c'est ce rapport qui a finalement été adopté pour les fins du calcul. Quant aux locaux, ils devront comprendre, en plus des salles de cours et de petits amphithéâtres, des laboratoires et des ateliers semblables à ceux dont on a doté récemment les collèges classiques et les instituts de technologie, un gymnase, une cafétéria, une bibliothèque suffisante pour loger 60,000 volumes et divers autres locaux pour les professeurs, les étudiants, les services d'orientation, de pastorale et d'hygiène. Enfin, comme le bassin d'alimentation de l'institut pourra s'étendre sur un vaste territoire, il sera nécessaire que le campus d'un bon nombre d'instituts comprenne des maisons d'étudiants.

e) au niveau supérieur

421. Pour l'enseignement supérieur, c'est-à-dire celui qui est au-delà de la 13e année, le rapport professeur-étudiants correspond à celui que l'on trouve présentement dans les universités, soit 1-12. Il s'agit ici encore d'un rapport minimum, considéré comme une limite qu'on ne pourrait dépasser sans risquer de dévaloriser

l'enseignement supérieur. On doit aussi noter que c'est un rapport global, couvrant l'enseignement de la licence tout autant que l'enseignement des grades supérieurs. Pour la construction d'immeubles nouveaux, les calculs ont été faits simplement à partir du nombre d'étudiants additionnels que les institutions universitaires seront appelées à accueillir, en supposant qu'elles ont les locaux suffisants pour recevoir les étudiants actuellement inscrits à ce niveau. On n'a donc pas tenu compte des besoins déjà existants.

B. Les effectifs scolaires :

a) selon la réforme en cours

422. Un deuxième groupe d'hypothèses nécessaire au calcul du coût de l'enseignement porte sur le nombre d'étudiants prévus aux différents niveaux des études. Une première question se pose ici. Le Québec est engagé dans une réforme qui modifiera peut-être tous les niveaux de l'enseignement, de l'élémentaire au supérieur. Ce fait rend plus difficiles — et évidemment plus aléatoires — les prévisions de coût, étant donné l'incertitude dans laquelle on se trouve pour établir les dépenses nécessaires à chaque niveau d'enseignement. Il faut donc décider d'abord des réformes qui s'effectueront dans les prochaines années et qui seront de nature à affecter les coûts. Pour les fins de calcul, on a supposé que les structures pédagogiques seront mises en place suivant les recommandations générales proposées dans le deuxième tome de notre rapport, soit un enseignement élémentaire de 6 ans — que les enfants commenceront à six ans révolus — un cours secondaire polyvalent de 5 ans, un institut de 2 ans, un enseignement supérieur débutant en 14e année.

b) selon le rythme de la réforme –

423. Il est plus difficile de répondre à la deuxième question, à savoir le rythme auquel cette réforme s'effectuera, c'est-à-dire le temps qu'on prendra pour mettre en place les structures proposées. Cette question a une importance particulière parce que, suivant la réponse qu'on lui donne, les coûts en sont affectés d'une double façon. Tout d'abord, le coût de l'enseignement à chaque niveau n'évoluera pas suivant une même courbe selon qu'on instaurera immédiatement ou plus tard le cours élémentaire de 6 ans plutôt que celui de 7, le cours secondaire de 5 ans plutôt que celui de 4, le nouveau régime des instituts. Mais ce qui peut affecter plus encore les dépenses, c'est le rythme d'accroissement des taux de scolarité, surtout à partir du niveau secondaire. Si l'on prévoit, par exemple, que le niveau secondaire atteindra son taux optimum de scolarité en 1971-1972, c'est-à-dire qu'on accueillera alors tous les élèves aptes à terminer les études de ce niveau, le coût de l'enseignement s'élèvera bien plus rapidement que si l'on prévoit un taux optimum pour 1976-1977. Par ricochet, le coût de l'enseignement au niveau de l'institut et de l'enseignement supérieur croîtra plus rapidement dans le premier cas que dans le second.

On voit que plusieurs facteurs sont ici susceptibles d'influer sur les dépenses de l'éducation: décision d'accélérer ou de ralentir le rythme de la réforme des structures pédagogiques; disponibilité du personnel enseignant requis pour accueillir tous les élèves aptes à poursuivre leurs études; degré de motivation des étudiants et de leurs parents; influence de la réforme pédagogique sur les taux de scolarité. Devant tant d'incertitudes, il a paru nécessaire de faire les calculs de coûts suivant deux hypothèses extrêmes, l'une d'un changement de structures pédagogiques s'étalant sur une longue période, l'autre d'une réforme effectuée rapidement. Dans l'un et l'autre cas cependant, l'objectif optimum de scolarisation pour chaque niveau demeure le même. Pour ces calculs, on a utilisé les prévisions de population scolaire préparées pour notre commission par MM. Jacques Henripin et Yves Martin et publiées en annexe au deuxième volume de notre rapport[20]; il a cependant fallu y apporter les modifications nécessaires pour les ajuster aux hypothèses de changement que nous avons dû faire ici.

424. Suivant l'hypothèse d'un changement lent, le niveau préscolaire n'accueillerait que les enfants de cinq ans, et l'augmentation annuelle du nombre d'enfants accueillis à ce niveau serait calculée progressivement jusqu'à ce que les effectifs atteignent 75% de ce groupe d'âge en 1981-1982. Pour le cours élémentaire, les élèves qui font leur première année en 1965-1966 seraient les premiers à faire ce cours en 6 années. Le nouveau cours secondaire de 5 ans ne débuterait qu'en 1971-1972 pour accueillir les premiers élèves à avoir fait le cours élémentaire en 6 ans. Ce même groupe d'élèves terminerait le cours secondaire en 1975-1976. Dans cette hypothèse, on peut croire que l'objectif optimum de scolarité au niveau secondaire ne sera atteint qu'en 1976-1977. Quant aux instituts, on en prévoit la réalisation au cours des prochaines années par le regroupement des étudiants qui sont présentement à ce niveau dans les collèges classiques, les universités, les écoles normales, les instituts familiaux, les écoles d'infirmières, les 12e années du cours secondaire, les instituts de technologie. Mais on prévoit que le taux optimum de scolarité à ce niveau ne sera atteint qu'en 1981-1982. On aurait cependant pu le placer en 1978-1979, au moment où la première génération d'étudiants aura terminé le cycle complet du nouveau programme. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'on a pu aussi fixer en 1981-1982 le taux optimum de scolarité au niveau universitaire.

i. changement lent

425. La seconde hypothèse prévoit qu'en 1976-1977 les classes maternelles accueilleront 75% des enfants de cinq ans et 25% des

ii. changement rapide

(20) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement*, vol. II, « Prévisions de population scolaire », par Jacques HENRIPIN, pp. 381-396.

enfants de quatre ans; en 1981-1982, elles recevront la même proportion des enfants de cinq ans et 50% des enfants de quatre ans. Le cours élémentaire de 6 ans sera offert dès 1966-1967 aux élèves de 5e année et des années inférieures: les élèves inscrits en 5e année en 1966-1967 feraient en 2 ans le programme des 5e, 6e et 7e années et entreraient au cours secondaire en 1968-1969; on peut prévoir qu'il n'y aurait déjà plus d'élèves inscrits en 7e année élémentaire en 1968-1969. Quant au nouveau cours secondaire polyvalent de 5 ans, on suppose qu'il débuterait aussi en 1966-1967 à l'intention de la moitié des élèves et qu'il serait étendu à tout le territoire de la province au plus tard en 1968-1969. L'objectif de scolarité optimum au niveau secondaire a été fixé en 1970-1971 et l'objectif de scolarité optimum pour l'institut en 1972-1973. L'enseignement supérieur atteindra son objectif optimum en 1976-1977. On voit tout de suite que cette seconde hypothèse fera diminuer plus rapidement le coût de l'enseignement élémentaire que la première, mais elle aura pour effet d'accroître très rapidement le coût de l'enseignement secondaire, de l'institut et de l'enseignement supérieur dans les prochaines années et de le faire ensuite se stabiliser plus tôt.

C. Les coûts :

a) chiffres bruts

126. Pour faciliter les calculs et pour donner une vue plus exacte des dépenses réelles que représentera l'enseignement pour l'ensemble de la population du Québec, les coûts prévus ont été établis sans défalcation, c'est-à-dire sans en soustraire des recettes pouvant en constituer la contrepartie, comme des frais d'inscription ou de scolarité.

b) coûts moyens de fonctionnement et d'immobilisation

127. Le calcul des prévisions a été facilité grâce aux analyses et aux projections préparées par la Direction générale de la planification du ministère de l'Éducation sur les coûts moyens aux différents niveaux d'enseignement. On doit cependant noter qu'il s'agit toujours de coûts moyens par élève, avec toutes les réserves qu'appellent de telles moyennes. Pour la construction d'immeubles nouveaux, la Direction générale de la planification a prévu le coût moyen par élève des immobilisations à chaque niveau jusqu'en 1971-1972; à partir de cette date, nous avons supposé que les mêmes tendances se maintiendraient jusqu'en 1981-1982. Connaissant l'accroissement du nombre d'élèves suivant les hypothèses précédentes, il était alors facile de calculer les dépenses d'immobilisation nécessaires pour accueillir le surplus d'élèves. Pour les instituts, les coûts ont été basés sur ceux que l'on connaît présentement dans l'enseignement professionnel et les collèges classiques. On a prévu une forte dépense d'immobilisation pour les instituts dès les premières années, de façon à accueillir en 1967-1968 10% des étudiants de ce niveau, 30% en 1968-1969 et 50% en 1969-1970.

Tableau XIV
Coûts par élève des immobilisations
(en dollars)

	1964-65	1965-66	1966-67	1967-68	1968-69	1969-70	1970-71	1971-72	1972-73
1. Pré-scolaire et Élémentaire	840	851	862	873	884	895	907	919	931
2. Secondaire:									
a) général	1,650	1,671	1,693	1,715	1,737	1,760	1,783	1,806	1,829
b) initiation au travail	1,650	1,671	1,693	1,715	1,737	1,760	1,783	1,806	1,829
c) métiers	3,850	3,900	3,951	4,002	4,054	4,107	4,160	4,214	4,267
3. Institut :									
a) pré-universitaire	4,862	4,925	4,989	5,054	5,120	5,187	5,254	5,322	5,391
b) enseignement prof.	3,850	3,900	3,951	4,002	4,054	4,107	4,160	4,214	4,267
4. Universitaire	5,774	5,849	5,925	6,002	6,080	6,159	6,239	6,320	6,402

	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82
1. Pré-scolaire et Élémentaire	943	955	967	979	991	1,003	1,015	1,027	1,039
2. Secondaire:									
a) général	1,852	1,875	1,898	1,921	1,944	1,967	1,990	2,013	2,036
b) initiation au travail	1,852	1,875	1,898	1,921	1,944	1,967	1,990	2,013	2,036
c) métiers	4,320	4,373	4,426	4,479	4,532	4,585	4,638	4,691	4,744
3. Institut :									
a) pré-universitaire	5,461	5,532	5,604	5,677	5,751	5,826	5,902	5,979	6,056
b) enseignement prof.	4,320	4,373	4,426	4,479	4,532	4,585	4,638	4,691	4,474
4. Universitaire	6,485	6,569	6,654	6,740	6,827	6,915	7,004	7,094	7,184

Le tableau XIV présente les coûts par élève, utilisés pour prévoir les dépenses d'immobilisation à chaque niveau, de 1964-1965 à 1981-1982. Quant aux dépenses de fonctionnement, elles ont pu être fixées pour les niveaux pré-scolaire, élémentaire et secondaire à partir du salaire moyen des maîtres et du personnel non enseignant, du coût moyen par élève des fournitures scolaires, du matériel et des autres services requis. Pour les cours de métiers au niveau secondaire et pour l'enseignement universitaire, les coûts moyens de fonctionnement par élève avaient déjà été calculés globalement par la Direction générale de la planification: ce sont ces coûts qui ont servi de base à nos calculs. Pour l'institut, les coûts par élève dans l'enseignement professionnel et dans les collèges classiques nous ont permis d'établir un coût moyen à ce niveau. On trouvera au tableau XV, pour certaines années, les coûts moyens par élève qui ont servi aux projections des dépenses de fonctionnement jusqu'en 1981-1982. Nous tenons à souligner que toutes ces projections de coût par élève des tableaux XIV et XV supposent une évolution régulière et normale de l'activité économique. En ce qui concerne les coûts par élève pour les constructions, il faudra s'attendre à ce qu'ils soient beaucoup plus élevés que ceux que nous avons prévus si la tendance économique actuelle se poursuit au cours des prochaines années. De même, les coûts par élève pour les frais de fonctionnement pourront être supérieurs à ceux que nous prévoyons si la qualité des services pédagogiques offerts s'élève rapidement.

Tableau XV

Coûts par élève des dépenses de fonctionnement
(en dollars)

	1965-66	*1971-72*	*1976-77*	*1981-82*
1. Pré-scolaire	156	198	243	281
2. Élémentaire	288	379	439	508
3. Secondaire				
a) général	465	630	737	862
b) initiation au travail	465	630	737	862
c) métiers	1,324	1,623	1,871	2,118
4. Institut				
a) professionnel	1,111	1,410	1,658	1,905
b) pré-universitaire	908	1,393	1,610	1,865
5. Universitaire	2,162	2,881	3,485	4,088

IV

Prévisions du coût de l'enseignement au Québec

A. Les coûts selon l'hypothèse d'un changement lent —

428. Nous avons dit précédemment que nous proposions deux hypothèses différentes pour tenir compte de deux possibilités quant au rythme de progression de la réforme proposée et quant au temps qu'on mettra à atteindre le taux de scolarisation optimum à tous les niveaux. Le tableau XVI est le produit de tous les calculs effectués en se fondant sur l'hypothèse d'un changement lent. L'évolution des dépenses globales de l'éducation est présentée pour une période de 16 années, s'étendant de 1966-1967 à 1981-1982. Il faut souligner que ce tableau prévoit la somme totale des dépenses requises pour tout l'enseignement à tous les niveaux, dans le secteur public et dans le secteur privé, dans les établissements d'État et dans les établissements administrés par les commissions scolaires, sans tenir compte d'aucune source de revenus. On y a cependant distingué les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'immobilisation, pour chaque niveau d'études : pré-scolaire, élémentaire, secondaire, pré-universitaire et professionnel, universitaire. Suivant notre conception de la polyvalence, les dépenses de l'enseignement technique et professionnel sont incluses dans celles de l'enseignement secondaire ou pré-universitaire et professionnel, selon le niveau auquel elles appartiennent.

a) les dépenses de fonctionnement :

i. leur volume

429. L'analyse du tableau XVI révèle d'abord que les dépenses globales de fonctionnement pour les cinq niveaux d'enseignement tripleront d'ici 1982, passant de $868 millions en 1966-1967 à $2,323 millions en 1981-1982. Cette augmentation s'explique en partie par la croissance des effectifs scolaires aux niveaux d'études les plus coûteux. En effet, le nombre d'élèves du cours élémentaire augmentera relativement peu, tandis que les effectifs de l'enseignement secondaire doubleront, passant de 400,000 élèves en 1966 à 830,000 en 1981; l'enseignement pré-universitaire et professionnel augmentera deux fois et demie, passant de 64,000 élèves à 162,000; l'enseignement universitaire doublera, passant de 50,000 étudiants à 100,000. Les traitements du personnel enseignant comptant pour une très grande part dans les dépenses de l'enseignement, on comprend donc que les coûts s'élèvent rapidement avec l'accession d'un nombre toujours plus grand d'élèves aux études secondaires et aux études plus avancées. En outre, l'école devra, dans l'avenir, garder une forte proportion d'élèves qui abandonnent présentement leurs études, en leur offrant une initiation au travail, un enseignement des métiers, une formation technique et professionnelle appropriée. Cette nouvelle tâche que devra assumer l'enseignement contribuera à hausser très sensiblement les coûts de l'éducation, principalement à cause du personnel qualifié

Tableau XVI

Dépenses totales de fonctionnement et d'immobilisation à tous les niveaux : 1966-1967 à 1981-1982 — Province de Québec
Hypothèse: changement lent
(en milliers de dollars)

	1966-67	1967-68	1968-69	1969-70	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74
A) *Dépenses totales de fonctionnement*								
1. pré-scolaire	7,062	8,270	9,609	11,097	12,736	14,511	16,314	18,266
2. élémentaire	269,716	314,442	329,852	345,956	362,781	333,135	350,103	367,763
3. secondaire	261,754	289,585	319,960	352,961	388,786	510,568	549,640	590,686
4. institut	75,168	87,859	98,850	111,041	124,380	138,035	150,505	163,934
5. universitaire	123,945	143,965	160,455	178,039	196,884	216,971	227,356	247,463
6. service de la dette	100,841	98,154	94,467	92,780	90,093	87,406	84,709	82,023
7. total	868,486	942,275	1,013,193	1,091,874	1,175,660	1,300,624	1,378,717	1,470,135
B) *Dépenses d'immobilisation*(1)								
1. pré-scolaire	2,104	2,203	2,304	2,405	2,511	2,530	2,946	3,088
2. élémentaire	2,836	2,634	2,305	1,911	1,508	—	—	—
3. secondaire	80,516	82,952	84,724	86,610	88,527	82,666	60,507	62,420
4. institut	22,620	34,947	67,373	72,421	27,194	28,405	25,804	26,737
5. universitaire	29,040	30,130	31,579	20,713	21,562	22,436	20,544	21,290
6. total	137,116	152,866	188,485	184,060	141,302	136,037	109,801	113,535
Total (enseignement régulier)	1,005,602	1,095,141	1,201,678	1,275,934	1,316,962	1,436,661	1,488,518	1,583,670
C) *Dépenses de l'éducation permanente*								
a) Dépenses de fonctionnement								
1. élémentaire	11,988	12,577	13,194	13,838	14,511	13,325	14,004	14,710
2. secondaire	15,705	17,375	19,197	24,707	27,215	35,739	38,474	41,348
3. institut	4,510	5,271	5,931	7,772	8,706	9,602	10,541	11,475
4. universitaire	6,639	7,712	8,595	11,127	12,305	13,560	14,804	16,113
b) Dépenses d'immobilisation	4,179	4,288	4,344	4,399	4,456	—	—	—
Total (éducation permanente)	43,021	47,223	51,261	61,843	67,193	72,286	77,823	83,646
GRAND TOTAL	1,048,623	1,142,364	1,252,939	1,337,777	1,384,155	1,508,947	1,566,341	1,667,316

(1) Ne comprend pas les maisons d'étudiants.

Tableau XVI

Dépenses totales de fonctionnement et d'immobilisation à tous les niveaux : 1966-1967 à 1981-1982 — Province de Québec
Hypothèse : changement lent **(en milliers de dollars)**

	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82
A) *Dépenses totales de fonctionnement*								
1. pré-scolaire	20,368	22,638	25,077	27,705	30,530	33,547	36,807	40,312
2. élémentaire	386,192	405,380	425,408	448,421	472,446	497,525	523,701	550,304
3. secondaire	633,769	679,984	728,455	764,931	803,388	841,821	882,467	923,794
4. institut	178,129	193,207	209,154	226,326	244,526	263,695	283,870	305,730
5. universitaire	268,750	291,184	314,782	338,629	362,729	387,937	414,552	442,391
6. service de la dette	79,335	76,648	73,961	71,274	68,587	65,900	63,213	60,526
7. total	1,566,543	1,669,041	1,776,837	1,876,683	1,981,906	2,090,425	2,204,640	2,323,057
B) *Dépenses d'immobilisation*(1)								
1. pré-scolaire	3,284	3,382	3,517	3,700	3,841	4,000	4,160	4,476
2. élémentaire	—	—	—	—	11,862	23,061	23,334	23,604
3. secondaire	63,208	67,698	67,963	36,496	38,536	34,846	37,800	38,209
4. institut	27,685	28,641	29,639	31,700	32,790	33,916	35,041	37,208
5. universitaire	22,039	22,830	23,610	21,610	22,542	23,267	23,971	25,015
6. total	116,216	122,551	124,729	93,506	109,580	119,090	124,306	128,512
Total (enseignement régulier)	1,682,759	1,791,592	1,901,566	1,970,189	2,091,486	2,209,515	2,328,946	2,451,567
C) *Dépenses de l'éducation permanente*								
a) Dépenses de fonctionnement								
1. élémentaire	15,447	16,215	12,762	13,452	14,173	14,925	15,711	16,599
2. secondaire	44,363	54,398	58,276	61,194	64,271	67,345	70,599	73,903
3. institut	12,469	15,456	16,732	18,106	19,542	21,095	22,709	24,458
4. universitaire	17,500	21,669	23,425	25,155	26,971	28,859	30,805	32,922
b) Dépenses d'immobilisation	—	—	4,800	4,857	4,914	4,971	5,028	5,085
Total (éducation permanente)	89,779	107,738	115,995	122,764	129,871	137,205	144,852	152,877
GRAND TOTAL	1,772,538	1,899,330	2,017,561	2,092,953	2,221,357	2,346,720	2,473,798	2,604,444

(1) Ne comprend pas les maisons d'étudiants.

qu'il faudra recruter. Notons enfin qu'on prévoit que les effectifs des classes maternelles quintupleront au moins, de 1966 à 1981; cette augmentation très rapide s'explique par la carence d'écoles et de maîtres dont souffre actuellement le Québec pour l'enseignement pre-scolaire.

ii. pour le pré-scolaire

430. Si l'on examine de plus près les dépenses de fonctionnement pour chaque niveau d'enseignement, on constate d'abord que le coût du pré-scolaire s'élèvera progressivement d'année en année au rythme de $2 ou $3 millions supplémentaires. Ceci s'explique parce qu'on a supposé une augmentation régulière des enfants de cinq ans — excluant ceux de quatre ans — jusqu'en 1981-1982, année où les classes maternelles accueilleront 75% des enfants de ce groupe d'âge.

iii. pour l'élémentaire et le secondaire

431. La comparaison entre les dépenses de fonctionnement de l'élémentaire et celles du secondaire révèlent que, dans son ensemble, l'enseignement élémentaire coûte présentement plus cher que l'enseignement secondaire. Mais il se produira un changement rapide dans le rapport entre le coût de l'enseignement secondaire et celui de l'enseignement élémentaire. En effet, les dépenses de l'enseignement secondaire rejoindront rapidement celles de l'enseignement élémentaire, soit en 1969; et à partir de cette date, le coût de l'enseignement secondaire s'écartera toujours davantage de celui de l'enseignement élémentaire, au point d'en représenter presque le double en 1981-1982. C'est là l'indice d'une évolution très importante: le nombre des élèves du niveau secondaire représente en ce moment moins de la moitié de celui des élèves du cours élémentaire; mais on prévoit que l'écart entre les deux ira toujours en diminuant d'ici 1981. On doit voir là l'influence qu'exercera sur le système d'enseignement le progrès de la technique, de l'économie et de la société, ce qui exigera dans l'avenir une formation secondaire beaucoup plus poussée qu'auparavant.

iv. pour l'institut et l'université

432. Les dépenses de fonctionnement de l'institut augmenteront progressivement, suivant la courbe de croissance de la population étudiante de ce niveau. De 1966-1967 à 1975-1976, l'augmentation sera assez constante, soit de $12 à $15 millions par année; à partir de 1975-1976, l'augmentation annuelle passera assez rapidement de $15 à plus de $20 millions. Ceci s'explique parce qu'on se rapproche progressivement de l'objectif optimum de scolarité à ce niveau, soit 54% du groupe d'âge, en 1981-1982. Les dépenses de l'enseignement universitaire suivent une courbe analogue: elles augmentent d'abord de façon à peu près constante au rythme de $18 à $20 millions par année jusqu'en 1975-1976, pour croître ensuite rapidement de $20 à $26 millions par année. C'est aussi en 1981-1982 que l'objectif optimum de scolarisation sera atteint au niveau universitaire, soit 20% du groupe d'âge pour la première année

d'études universitaires et 17% pour les trois autres. Les dépenses des bibliothèques au niveau universitaire ont été calculées à 12% du budget de fonctionnement jusqu'en 1971-1972, pour aider les bibliothèques moins riches à corriger leurs retards, et à 7.5% du budget des universités par la suite.

v. pour le service de la dette

433. Les frais occasionnés par le service de la dette doivent être ajoutés aux dépenses totales de fonctionnement, bien qu'il ne s'agisse pas de dépenses réelles encourues à chacune des années de 1966-1967 à 1981-1982. Ce poste comprend en réalité le remboursement d'emprunts faits avant 1966, en supposant des tranches d'obligations venant à échéance chaque année, si ces emprunts avaient tous été faits pour une période de trente ans. Pour effectuer ce calcul, nous avons pu relever de façon assez exacte les dépenses d'immobilisation faites dans le passé par les commissions scolaires. Quant aux dépenses d'immobilisation des institutions privées, et du ministère de l'Éducation pour ses propres écoles, on n'a pu remonter qu'à 1954-1955, à cause du manque de renseignement pour les années antérieures; à cause de cela, le service de la dette que nous avons calculé est sans doute inférieur à la réalité, mais probablement pas de beaucoup. Nous n'avons pas calculé de service de la dette pour les dépenses d'immobilisation effectuées à partir de 1966, puisque ces dépenses apparaissent déjà dans le tableau XVI. Nous n'avons pas non plus calculé les intérêts des emprunts obligataires qu'il faudra effectuer pour couvrir ces dépenses.

b) les dépenses d'immobilisation :

i. leur volume

434. Pour la construction de nouveaux immeubles, on prévoit qu'il faudra investir un montant global de $2,101 millions d'ici 1981. Il faut bien noter que toutes les dépenses d'immobilisation ont été calculées à partir de l'augmentation prévue du nombre d'étudiants, en tenant compte du coût moyen par élève des immeubles à chaque niveau. L'enseignement pré-scolaire, pour sa part, exigera des investissements de $50 millions si l'on veut que 75% des enfants de 5 ans trouvent place dans des classes maternelles en 1981; ce montant représente environ 2.5% de la somme totale des dépenses d'immobilisation. La construction d'écoles élémentaires représente aussi une part relativement faible des budgets de construction, soit 4%, étant donné que la totalité des enfants de cet âge sont maintenant scolarisés et que le cours élémentaire sera réduit de 7 à 6 ans. C'est l'enseignement secondaire qui récoltera la part du lion: à lui seul, il exigera durant cette période un milliard d'investissement, soit la moitié des dépenses totales. Comme nous l'avons souligné, le Québec est gravement en retard, en comparaison des autres provinces canadiennes, dans le développement de l'enseignement secondaire: une trop faible proportion de jeunes ont dans le passé entrepris et terminé leurs

études secondaires. Il faudra investir dans les prochaines années des montants élevés pour offrir à tous l'enseignement secondaire approprié, qu'il s'agisse de l'initiation au travail ou du cours complet. De plus, l'enseignement secondaire donné présentement est trop général et prépare mal à la vie et aux études supérieures: il faudra pourvoir à la formation technique et professionnelle de la moitié des étudiants — ceux qui ne continueront pas leurs études au-delà du secondaire — en même temps qu'il faudra former mieux qu'auparavant tous ceux qui iront à l'institut et aux études supérieures. On devra donc non seulement construire de nouvelles écoles secondaires, mais les doter d'ateliers, de laboratoires, de bibliothèques qui requerront une part importante des budgets d'immobilisation. Il en ira de même pour l'institut, dont les coûts de construction s'élèveront à $562 millions, soit le quart des dépenses totales d'immobilisation pour l'éducation: la partie la plus négligée de l'enseignement à ce niveau est celle de l'enseignement professionnel, destiné à former les techniciens supérieurs que requièrent l'industrie, le commerce, l'administration et le monde des affaires. Quant à l'enseignement supérieur, on prévoit qu'il nécessitera d'ici 1981 des investissements au montant de $382 millions, mais cette somme est inférieure à ce que sera la réalité parce qu'elle ne comprend pas les dépenses qu'il faudra faire pour corriger certaines des lacunes actuelles, notamment la pauvreté des bibliothèques, et surtout parce qu'elle ne couvre pas les investissements nécessaires à la recherche qui permettraient aux universités du Québec d'offrir des programmes de doctorat dans les sciences de la nature, dans les sciences de l'homme et dans les facultés dites professionnelles.

ii. leur évolution

435. Si l'on considère maintenant l'évolution des dépenses d'immobilisation, on note qu'elles ne suivent pas une courbe régulière, contrairement aux dépenses de fonctionnement. Les six premières années seront particulièrement coûteuses: il faudra tout à la fois prévoir l'espace nécessaire pour accueillir tous les jeunes qui se destinent à l'école secondaire, organiser les premiers instituts, répondre à des besoins urgents dans les universités. De 1966 à 1972, l'enseignement à tous les niveaux exigera des investissements de l'ordre de $940 millions. Pour les années suivantes, c'est surtout l'enseignement secondaire qui continuera de requérir des dépenses d'immobilisation considérables, au rythme de quelque $60 millions annuellement jusqu'en 1976-1977. À partir de 1969, les dépenses de construction d'instituts se stabiliseront autour de $30 millions par année jusqu'en 1981 avec une légère hausse à la fin de la période; pendant ce temps, les dépenses d'immobilisation pour l'enseignement supérieur s'élèveront à un peu plus de $20 millions annuellement.

iii. pour le pré-scolaire

436. Nous avons dit plus haut qu'on ne prévoyait pas la construction d'établissements particuliers pour le niveau pré-scolaire, sauf peut-être dans quelques grandes villes. Il faut cependant prévoir des dépenses d'immobilisation pour ce niveau, soit pour aménager des locaux nouveaux dans les écoles existantes, soit pour reloger les élèves du cours élémentaire qui devront faire place aux enfants des classes maternelles. Mais comme on prévoit qu'au pré-scolaire un même local servira à deux groupes d'enfants dans la même journée, le coût des immobilisations a pu être établi sur la base de 40 élèves. C'est pourquoi les dépenses de construction seront inférieures à $2 millions par année au départ pour s'élever progressivement à $4 millions et demi à la fin de la période.

iv. pour l'élémentaire

437. L'enseignement élémentaire ne requerra dans les prochaines années que bien peu de dépenses d'immobilisation, soit quelque $11 millions d'ici 1971; aucune dépense n'est ensuite prévue jusqu'en 1978. Ceci s'explique par la réduction du cours de 7 à 6 ans qui entraînera durant cette période une diminution appréciable des effectifs à ce niveau. Mais on n'a pas tenu compte ici des dépenses d'immobilisation que pourra encore entraîner la centralisation d'écoles élémentaires trop petites. À partir de 1978 cependant, les écoles élémentaires existantes deviendront vite insuffisantes pour accueillir les nouveaux venus et il faudra engager annuellement pour la construction de nouveaux immeubles, des sommes de plus de $23 millions.

v. pour le secondaire

438. C'est l'enseignement secondaire qui absorbera, comme nous l'avons dit, la part la plus importante des dépenses d'immobilisation, soit un milliard de dollars jusqu'en 1981-1982. Les dépenses prévues de 1966 à 1972 sont particulièrement élevées : l'explication en est qu'en 1971-1972 la 7e année du cours élémentaire disparaîtra et 130,000 élèves supplémentaires entreront au cours secondaire; cette année-là, les effectifs grossiront subitement, passant de 372,802 élèves à 512,173. Ceci entraînera pour cette seule année des dépenses d'immobilisation de plus de $251 millions. Pour normaliser cette dépense, nous l'avons répartie sur les sept années précédentes, ce qui ajoute aux dépenses annuelles d'immobilisation pour ces sept années un supplément de $36 millions. A partir de 1977-1978 les dépenses d'immobilisation tomberont brusquement de $68 millions à $36 millions par année jusqu'en 1981 ; c'est que le groupe de 130,000 élèves supplémentaires aura terminé le cours secondaire, ce qui permettra d'absorber les nouveaux venus à un coût moins élevé.

vi. pour l'institut

439. Comme nous l'avons déjà dit, nous avons prévu un programme intensif de construction d'instituts durant trois ans de façon à accueillir dans de nouveaux immeubles 50% des étudiants prévus

à ce niveau en 1970. Les immeubles déjà existants pourront continuer à recevoir les autres étudiants pendant cette période et aussi subséquemment. On prévoit ensuite qu'une dépense de l'ordre de $26 à $28 millions par année permettra de remplacer progressivement les immeubles existants et d'accueillir les nouveaux venus. Mais à partir de 1977, les dépenses d'immobilisation passeront rapidement de $30 à $37 millions à mesure qu'on approchera de l'objectif optimum de scolarisation prévu pour 1981-1982.

vii. pour l'université

440. Les dépenses d'immobilisation pour l'enseignement universitaire ont été calculées, comme les autres, suivant le nombre de nouveaux étudiants qui se présenteront chaque année aux institutions d'enseignement universitaire. On a considéré comme universitaire tout étudiant qui continuera ses études au-delà de la 13e année. À l'exception des trois premières années, ces dépenses sont assez constantes, s'élevant chaque année à un peu plus de $20 millions. Nous avons dit déjà que ces prévisions sont probablement trop faibles. Tout d'abord, elles ne tiennent pas compte des services auxiliaires nécessaires à l'organisation normale de la vie d'un campus universitaire: les dépenses de construction des cafétérias, des centres pour les étudiants, des gymnases et terrains de sports ne sont pas incluses ici. La construction de nouvelles bibliothèques centrales n'est pas comprise, non plus que l'aménagement ou la construction d'hôpitaux universitaires ou de centres médicaux. Il n'était pas non plus possible de tenir compte des constructions universitaires qui seront requises par les exigences nouvelles de la recherche, ni les dépenses de construction des centres universitaires de sciences appliquées, dont nous avons recommandé la création dans le deuxième volume de notre rapport. Il est donc certain que les dépenses réelles d'immobilisation à ce niveau seront bien supérieures à celles que nous avons prévues.

viii. les maisons d'étudiants

441. Nos projections des dépenses d'immobilisation présentent une importante lacune: elles ne prévoient pas la construction des maisons d'étudiants. Pourtant, il est certain que le mouvement de régionalisation de l'enseignement secondaire obligera à construire des internats ou des auberges en plusieurs régions de la province, pour éviter aux élèves des déplacements trop longs. Nous avons également insisté sur l'importance d'aménager des maisons d'étudiants pour le niveau pré-universitaire et professionnel: elles seront rendues nécessaires par le nombre limité des instituts que nous prévoyons dans la province, soit environ une trentaine. Il sera sans doute aussi nécessaire de construire de nouvelles maisons d'étudiants sur les campus universitaires, en particulier sur ceux des centres d'études universitaires dont nous avons recommandé la création. Sans doute, la construction de ces auberges ou maisons d'étudiants devra-t-elle être faite avec un grand souci d'économie,

évitant toute extravagance. Même dans ces conditions, c'est là une dépense d'investissement qui sera sans doute très élevée, mais dont il ne nous a pas été possible d'apprécier l'ampleur.

c) l'éducation permanente:

i. difficulté de faire des prévisions

412. Les prévisions du coût de l'éducation permanente, ou éducation des adultes, sont extrêmement difficiles à faire, principalement à cause d'une absence de renseignements précis. On connaît mal le nombre réel d'adultes inscrits aux différents cours mis à leur disposition; en 1962-1963, le Service des statistiques du ministère de l'Éducation a compté 193,780 personnes inscrites aux divers cours du soir, de fin de semaine et d'été, mais ce nombre est assurément inférieur à la réalité. En outre, la distinction entre les inscriptions à des cours de culture et à des cours menant à un grade est souvent difficile à faire; le réservoir d'étudiants possibles est très vaste mais on ne peut prévoir le nombre de ceux qui se présenteront; le nombre de maîtres disponibles pour cet enseignement est difficile à apprécier; le budget consacré à l'enseignement aux adultes ne se dégage pas facilement du budget d'enseignement régulier dont il fait partie. Autant d'obstacles qui empêchent présentement de s'appuyer sur des données certaines pour établir le coût probable de cet enseignement.

ii. quelques initiatives

413. Grâce à certaines initiatives, on possède cependant quelques renseignements susceptibles de jeter une lumière sur ce domaine bien mal exploré de l'éducation permanente. Ainsi, le Service de l'éducation des adultes de la Commission des écoles catholiques de Montréal a fait un inventaire de l'enseignement offert aux adultes à Montréal en 1964-1965. On découvre, non sans étonnement, que plus de 85,000 adultes suivaient des cours de diverses natures et de différents niveaux, de l'élémentaire à l'universitaire, dans plus d'une centaine d'établissements; cela permet aux auteurs de l'étude de conclure, qu'étant donné l'absence de certains renseignements, notamment pour les cours par correspondance, on peut affirmer que « plus de 100,000 adultes résidant sur l'île de Montréal sont engagés, d'une façon ou de l'autre, dans des programmes d'éducation ».[21] Ceux de ces élèves qui fréquentent des établissements privés, à l'exclusion des collèges et universités, ont versé plus de $5 millions en frais de scolarité. Une telle étude permet de constater l'ampleur des besoins en éducation permanente et le degré de motivation de la population adulte. De son côté, l'Institut canadien d'éducation des adultes a mené en 1963 une enquête dans toute la province sur la contribution de l'entreprise industrielle à l'éducation permanente. Dans 130 entreprises de plus de

(21) *Opération Inventaire*, Service de l'éducation des adultes, Commission des écoles catholiques de Montréal, juin 1965, présenté et commenté par MM. Jean-Paul LEFEBVRE et Robert SÉVIGNY.

100 employés, au-delà de 36,000 employés ont suivi des cours de perfectionnement organisés et financés par l'entreprise ou partiellement subventionnés par elle.[22] Signalons également l'expérience accomplie en 1965 par le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec qui a organisé pour les adultes 16 semaines de cours de 5e, 7e, 9e et 11e années: 235 classes furent organisées dans 134 localités, et 5,831 adultes s'inscrivirent à ces cours.[23] Enfin, le budget du ministère de l'Education pour l'année 1964-1965 comportait une dépense de quelque $10 millions pour l'éducation des adultes.

iii. deux observations qui en découlent

444. Ces renseignements, pour fragmentaires qu'ils soient, servent au moins d'indices sur l'effort qui est fait par des particuliers, des entreprises et des corps publics pour répondre aux besoins ou aux attentes de la population adulte. Les renseignements que nous fournissent ces études ne sont cependant pas suffisants pour servir de base à des calculs de coût. Mais on peut en tirer deux observations importantes. La première porte sur la pénurie de personnel enseignant et d'équipement pédagogique pour ce type particulier d'enseignement: tous les spécialistes de l'éducation permanente que nous avons consultés s'accordent à reconnaître et à déplorer ce fait, qui limite leur action et les possibilités de développement de l'éducation des adultes. Pour éviter les aventures et limiter les risques d'échecs, il faudra d'abord former un noyau de maîtres et d'animateurs spécialisés en éducation des adultes, qui agiront ensuite comme chefs de file auprès de tous les autres éducateurs. Il serait peu sage d'investir dès maintenant des sommes considérables dans le financement de l'éducation des adultes, sans se préoccuper de doter d'abord ce secteur d'enseignement d'une solide infrastructure. La seconde observation porte sur le coût de l'éducation permanente: si les élèves-adultes de Montréal ont versé en 1964-1965, plus de $5 millions en frais de scolarité dans les institutions privées, à l'exclusion des collèges et universités, cela indique que le budget global de l'éducation permanente pour Montréal ne devrait pas être inférieur à $20 millions au point de départ, et que par conséquent le budget global pour le Québec devrait être d'environ $45 millions.

iv. mode de calcul

445. Ces deux observations nous donnent un point de départ pour estimer les dépenses à faire pour l'enseignement aux adultes. Les $45 millions nécessaires représentent au total 4% des dépenses de fonctionnement de l'enseignement élémentaire et 6% des dépenses de fonctionnement du cours secondaire, de l'institut et des

(22) *Enquête sur le rôle de l'entreprise en éducation des adultes pour l'année 1963*, Cahier d'Information et de Documentation, numéro 20, Institut canadien d'éducation des adultes, Montréal 1965.

(23) Guy COULOMBE, « Pour une véritable politique de développement socio-économique », dans *L'utilisation des ressources humaines*, Conférence annuelle de l'Institut canadien des affaires publiques, 1965.

universités pour 1966-1967. On peut donc supposer que ce sont les pourcentages qu'on devra consacrer, durant les trois premières années, à l'éducation permanente, pourcentages dont une partie servira à la préparation du personnel requis. Un certain nombre d'adultes ont besoin de recevoir un enseignement de base, au niveau du cours élémentaire; c'est pourquoi nous proposons d'y consacrer 4% des dépenses de fonctionnement de ce niveau pour les dix prochaines années, soit jusqu'en 1975-1976, et 3% par la suite. Aux autres niveaux, nous avons calculé qu'on devra consacrer 6% des dépenses de fonctionnement jusqu'à 1969-1970, puis 7% jusqu'en 1974-1975, et 8% jusqu'en 1981-1982. On comprendra sans doute qu'il s'agit d'un mode de calcul assez arbitraire, auquel il nous a fallu recourir en l'absence de données plus précises. Il nous a au moins permis de donner une certaine idée des dépenses à faire dans ce secteur, étant donné l'urgence d'un vaste programme d'enseignement aux adultes.

v. dépenses de fonctionnement et d'immobilisation

416. Comme les dépenses des trois secteurs, secondaire, préuniversitaire et professionnel et universitaire croîtront rapidement, on peut constater au tableau XVI que les montants consacrés à l'éducation permanente vont presque doubler dans les cinq prochaines années. Elles progresseront ensuite rapidement pour atteindre finalement plus de $153 millions en 1981-1982. Pour les immeubles, il est certain que les locaux servant aux élèves réguliers seront ouverts pour les adultes le soir, en fin de semaine ou durant les vacances. Mais on doit prévoir, comme nous avons pu l'observer dans d'autres pays, qu'un nombre croissant d'adultes suivront des cours le jour, certains parce qu'ils travaillent le soir ou une partie de la nuit, d'autres parce qu'ils doivent suivre un nouvel entraînement ou un cours de recyclage, d'autres enfin qui sont en chômage saisonnier ou autrement. Il est probable qu'au moins un établissement du genre pourrait déjà remplir ses cadres à Montréal, et éventuellement plus d'un. D'autres pourront aussi s'ouvrir dans diverses régions de la province, soit comme établissement distinct, soit comme annexes d'une école régulière. C'est pourquoi nous avons prévu des dépenses d'immobilisation pour certaines années, dans la première partie et dans la deuxième partie de la période.

Dépenses totales

417. Le tableau XVI fait voir la montée des dépenses totales qui, selon nos prévisions, devront être consacrées à l'enseignement régulier de tous les niveaux, dans le secteur public et le secteur privé, par les commissions scolaires et l'État provincial. Ces dépenses atteindront le milliard de dollars dès 1967-1968, puis on prévoit qu'elles doubleront dans les dix années suivantes pour s'élever à deux milliards en 1978-1979. Tel est l'investissement que devra consentir l'ensemble de la société du Québec pour que le

système d'éducation se démocratise et accueille tous les étudiants, jeunes et adultes, selon leurs aptitudes et leurs intérêts et pour qu'il leur offre un enseignement répondant aux exigences du monde contemporain. En 1963, le ministère de la Jeunesse publiait une série de prévisions s'étendant de 1964 à 1967[24]; il prévoyait alors que le coût global de l'enseignement au Québec atteindrait $1,066 millions en 1965-1966 et $1,200 millions en 1966-1967. Nos prévisions établies selon l'hypothèse d'un changement lent sont un peu inférieures à ces chiffres; celles que nous avons fait faire selon l'hypothèse d'un changement rapide y correspondent à peu près exactement. On doit cependant ajouter qu'on évalue à quelque $850 millions la somme totale qui sera dépensée pour l'enseignement en 1965-1966, au lieu de $1,066 millions, soit un écart d'environ $200 millions. Cet écart s'explique en partie par les économies réalisées grâce à l'application de normes plus rationnelles, mais aussi par un freinage des dépenses publiques pour l'enseignement. On doit donc prévoir une nouvelle hausse immédiate des dépenses publiques pour l'enseignement, si l'on ne veut pas voir le Québec accumuler à nouveau des retards irrécupérables dans son système d'enseignement, et nuire ainsi au progrès économique et culturel de la province.

B. Hypothèse d'un changement rapide —

448. Nous venons d'analyser les prévisions des dépenses de l'enseignement selon ce que nous avons appelé l'hypothèse de changement lent. Mais si les structures pédagogiques se modifient plus rapidement, si l'objectif optimum de scolarisation de l'enseignement secondaire et de l'institut est atteint plus tôt, comme cela est probable, si on abaisse à 4 ans l'âge d'entrée à la maternelle, on verra les dépenses s'élever beaucoup plus rapidement encore dans les prochaines années, particulièrement les dépenses d'immobilisation, pour se rapprocher progressivement, vers la fin de la période, de celles que nous venons d'analyser. Cette évolution apparaîtra si on compare le tableau XVI que nous venons d'étudier au tableau XVII dont les calculs sont basés sur l'hypothèse de changement rapide. Il sera utile de considérer successivement chacun des postes de ce tableau XVII.

a) dépenses de fonctionnement : i. pour le pré-scolaire

449. On a supposé ici que 75% des enfants de cinq ans bénéficieront de la maternelle dès 1976-1977, au lieu que ce soit en 1981-1982. En outre, on a supposé que les enfants de quatre ans seraient aussi admis à la maternelle, que celle-ci accueillerait 25% de ce groupe d'âge en 1976-1977 et 50% en 1981-1982. Il résulte que les dépenses de fonctionnement seront déjà plus élevées d'un million de dollars dès 1966-1967, et que l'écart ira grandissant au

(24) *Les besoins financiers de l'éducation au Québec, 1964-1967; problèmes et options*, ministère de la Jeunesse, Québec, novembre 1963.

point qu'il sera finalement de 827 millions en 1981-1982. On voit que toute décision de hâter l'ouverture des classes maternelles et d'en étendre l'admission aux enfants de quatre ans aura à long terme des répercussions financières qu'il importe de mesurer.

ii. pour l'élémentaire

450. Comme on prévoit ici qu'il n'y aura plus de classe de 7e élémentaire dès 1968-1969, les dépenses de fonctionnement seront inférieures à partir de cette date et le demeureront jusqu'en 1975-1976, alors qu'elles rejoindront celles de l'hypothèse précédente. Elles seront ensuite exactement les mêmes jusqu'à la fin de la période. On observe donc ici une réduction de coût, qui sera cependant compensée par l'augmentation des dépenses pour le niveau secondaire.

iii. pour le secondaire

451. L'hypothèse du changement rapide fait monter en flèche les dépenses de fonctionnement du secondaire durant la première partie de la période: elles doubleront en cinq ans, par suite de l'afflux d'un groupe d'âge supplémentaire de 130,000 élèves: celui qui aura terminé le cours élémentaire en 6 ans plutôt qu'en 7 ans. Cette hausse s'explique aussi parce que nous avons fixé à 1970-1971 l'objectif optimum de scolarisation à ce niveau, au taux de 104% des enfants de 12 à 16 ans, pour tenir compte des échecs. Puis, à partir de 1971-1972, les dépenses se stabiliseront durant quatre ans, et même diminueront légèrement, par suite du départ des 130,000 élèves supplémentaires. Enfin, les dépenses reprendront une montée progressive normale à partir de 1975-1976.

iv. pour l'institut

452. Les dépenses de l'institut s'élèveront plus rapidement durant les cinq premières années que dans l'hypothèse de changement lent, parce qu'on a supposé ici que l'objectif optimum de scolarisation sera atteint dès 1972-1973, au lieu qu'il le soit en 1981-1982. Mais on observe en 1971-1972 et 1972-1973, une baisse notable des dépenses, due à l'absence d'une génération d'étudiants, celle qui aura terminé le cours élémentaire en 6 ans; par contre, les dépenses passeront du simple au double pour les deux années suivantes, à cause de la présence simultanée de deux générations d'étudiants. La situation se stabilisera ensuite, alors que les dépenses croîtront normalement.

v. pour l'université

453. On observe les mêmes tendances pour les dépenses de l'enseignement universitaire: hausse plus accélérée au départ, diminution temporaire en 1973-1974 et 1974-1975 par suite de l'absence d'une génération, suivie d'une forte reprise et finalement d'une stabilisation lorsque l'objectif optimum de scolarisation aura été atteint en 1976-1977.

Tableau XVII

Dépenses totales de fonctionnement et d'immobilisation à tous les niveaux : 1966-1967 à 1981-1982 — Province de Québec
Hypothèse: changement rapide (en milliers de dollars)

	1966-67	1967-68	1968-69	1969-70	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74
A) *Dépenses totales de fonctionnement*								
1. pré-scolaire	8,685	10,817	13,201	15,861	18,817	20,852	25,285	28,997
2. élémentaire	209,677	311,372	286,783	298,414	313,019	333,294	361,103	367,764
3. secondaire	280,202	318,862	431,168	484,771	544,111	644,022	674,208	634,811
4. institut	83,744	101,820	118,828	140,374	158,881	134,984	151,984	295,367
5. universitaire	126,679	148,600	167,047	187,127	208,630	231,738	244,622	220,879
6. service de la dette	100,841	98,154	94,467	92,780	90,093	87,406	84,709	82,025
7. total	809,828	992,625	1,111,494	1,219,327	1,333,561	1,452,248	1,525,909	1,668,841
B) *Dépenses d'immobilisation*(1)								
1. pré-scolaire	4,134	4,337	4,546	4,756	4,977	5,100	5,741	632
2. élémentaire	2,856	2,634	—	—	—	—	—	—
3. secondaire	72,581	75,989	393,637	93,767	99,491	210,196	26,891	—
4. institut	35,215	72,753	107,496	110,675	48,109	—	—	243,855
5. universitaire	25,328	42,067	31,549	24,975	26,129	27,209	25,512	—
6. total	140,034	197,780	447,228	234,173	178,706	242,605	58,144	289,487
Total (enseignement régulier)	1,039,922	1,190,405	1,558,722	1,453,500	1,512,267	1,694,853	1,584,153	1,808,728
C) *Dépenses de l'éducation permanente*								
a) Dépenses de fonctionnement								
1. élémentaire	11,987	12,574	11,471	11,930	12,520	13,228	13,764	13,616
2. secondaire	16,812	19,131	25,870	33,933	38,087	45,685	47,599	44,536
3. institut	5,024	6,109	7,129	9,826	11,121	9,448	10,626	18,573
4. universitaire	6,786	7,960	8,955	11,604	13,040	13,483	13,928	14,968
b) Dépenses d'immobilisation	4,179	4,288	4,344	4,399	4,456	—	—	—
Total (éducation permanente)	44,788	50,062	57,769	71,788	79,224	82,314	87,321	92,589
GRAND TOTAL	1,084,710	1,240,467	1,616,491	1,525,288	1,591,491	1,777,19	1,670,627	1,901,317

(1) Ne comprend pas les maisons d'étudiants

Tableau XVII

Dépenses totales de fonctionnement et d'immobilisation à tous les niveaux : 1966-1967 à 1981-1982 — Province de Québec

Hypothèse: changement rapide **(en milliers de dollars)**

	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82
A) *Dépenses totales de fonctionnement*								
1. pré-scolaire	32,954	37,147	41,721	45,873	50,655	56,304	61,300	67,290
2. élémentaire	387,849	405,380	425,408	448,421	472,446	497,480	523,701	550,304
3. secondaire	604,382	695,986	728,269	764,639	802,411	841,586	882,274	923,554
4. institut	277,189	232,831	243,795	255,433	267,477	279,824	292,495	305,730
5. universitaire	247,704	319,608	347,750	409,150	429,179	403,334	422,713	442,391
6. service de la dette	79,355	76,048	73,961	71,274	68,587	65,900	63,213	60,326
7. total	1,969,013	1,767,000	1,860,904	1,994,760	2,090,755	2,144,428	2,245,696	2,349,765
B) *Dépenses d'immobilisation*(1)								
1. pré-scolaire	6,328	6,631	6,930	6,260	6,537	6,819	6,502	7,567
2. élémentaire	—	—	—	—	18,288	22,947	23,439	23,694
3. secondaire	—	—	4,122	21,471	21,729	21,980	22,240	23,714
4. institut	10,954	—	—	—	—	—	—	—
5. universitaire	—	83,701	29,946	87,072	10,805	—	—	—
6. total	17,282	90,332	40,998	114,803	57,459	51,746	52,281	54,885
Total (enseignement régulier)	1,767,295	1,857,932	1,901,902	2,109,563	2,148,214	2,196,174	2,297,977	2,404,650
C) *Dépenses de l'éducation permanente*								
a) Dépenses de fonctionnement								
1. élémentaire	15,513	16,215	12,762	13,432	14,173	14,924	15,711	16,509
2. secondaire	46,548	55,678	58,261	61,171	64,192	65,326	70,581	73,884
3. institut	19,403	18,626	19,503	20,431	21,398	22,385	23,399	24,456
4. universitaire	16,090	23,784	25,879	30,448	31,935	30,015	31,457	32,922
b) Dépenses d'immobilisation	—	—	4,800	4,857	4,914	4,971	5,028	5,085
Total (éducation permanente)	97,554	114,303	121,205	130,362	136,615	137,621	146,176	152,856
GRAND TOTAL	1,864,849	1,972,235	2,023,107	2,239,955	2,284,829	2,333,795	2,444,153	2,557,508

(1) Ne comprend pas les maisons d'étudiants.

vi. dépenses totales de fonctionnement

454. Dans l'ensemble, les dépenses totales de fonctionnement pour l'enseignement régulier, à l'exclusion des dépenses pour l'éducation permanente, seront chaque année supérieures de plusieurs millions de dollars si l'on adopte l'hypothèse du changement rapide plutôt que celle du changement lent. Comme le montre le graphique B, l'écart sera de plus de $30 millions dès 1966-1967, pour s'élever très rapidement à plus de $150 millions en 1970-1971 et 1971-1972, et à plus de $140 millions en 1972-1973 et 1973-1974; il s'abaissera ensuite progressivement avec cependant encore une hausse en 1977-1978 et 1978-1979. Au total, on peut estimer que l'hypothèse du changement rapide aura coûté en 1981 un milliard et demi de plus que l'hypothèse du changement lent.

b) dépenses d'immobilisation :

i. pour le pré-scolaire

455. Durant toute cette période, particulièrement jusqu'en 1976-1977, les dépenses d'immobilisation qui sont prévues ici pour le niveau pré-scolaire seront presque le double de celles qu'on prévoit dans l'hypothèse d'un changement lent. On devra, en effet, accueillir près de deux fois plus de nouveaux venus chaque année que dans l'hypothèse précédente.

ii. pour l'élémentaire

456. Les dépenses d'immobilisation pour l'élémentaire disparaîtront dès 1968, par suite du raccourcissement du cours. Comme dans l'hypothèse du changement lent, elles n'apparaîtront à nouveau qu'en 1978-1979.

iii. pour le secondaire

457. Au niveau secondaire, les dépenses d'immobilisation, au lieu de s'étaler sur toute la période comme dans l'hypothèse précédente, seront toutes concentrées dans les six prochaines années, alors qu'il faudra construire des immeubles d'une valeur globale de plus de $855 millions. Mais on aura alors pratiquement fait toutes les dépenses nécessaires pour assurer l'enseignement secondaire jusqu'en 1977, moment où l'on devra recommencer à construire pour un peu plus de $20 millions annuellement.

iv. pour l'institut

458. La construction se fera ici en deux étapes: durant les cinq prochaines années, alors qu'on devra d'abord construire assez d'immeubles neufs pour accueillir la moitié des élèves de ce niveau; puis en 1973-1974, quand arriveront à l'institut deux générations simultanées.

v. pour l'université

459. La même courbe apparaît pour les dépenses d'immobilisation des universités, bien qu'elles soient plus étalées que dans le cas des instituts. La première période de construction s'étend de 1966 à 1973; la seconde va de 1975 à 1979.

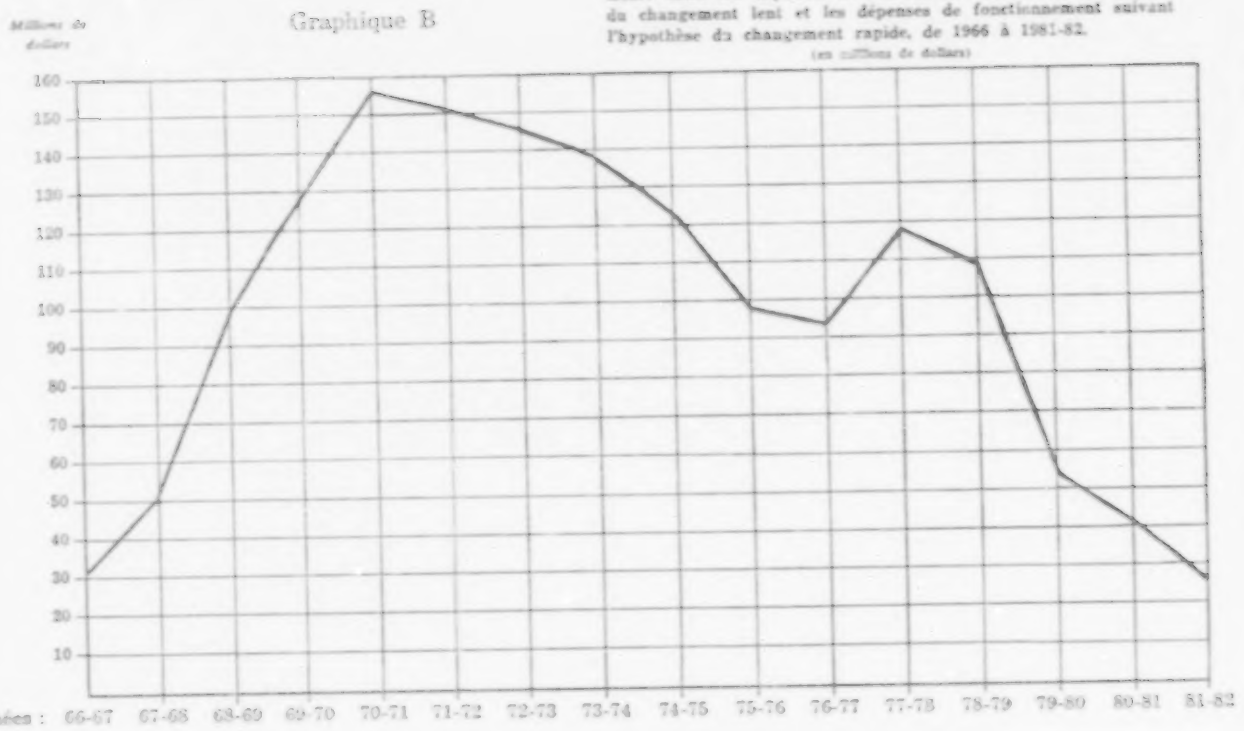
Dépenses totales d'immobilisation

460. De 1966-1967 à 1971-1972, les dépenses totales d'immobilisation dans l'hypothèse d'un changement rapide seront beaucoup

Graphique B

Ecart entre les dépenses de fonctionnement suivant l'hypothèse du changement lent et les dépenses de fonctionnement suivant l'hypothèse du changement rapide, de 1966 à 1981-82.

(en millions de dollars)



plus élevées que dans l'hypothèse d'un changement lent; ensuite, elles seront constamment inférieures, sauf au cours de deux années, l'année 1973-1974, à cause des instituts, et l'année 1977-1978, à cause des universités principalement.

c) éducation permanente

161. On a utilisé ici pour l'éducation permanente le même mode de calcul que dans l'hypothèse d'un changement lent, soit 4% des dépenses de fonctionnement du niveau élémentaire jusqu'en 1975-1976, puis 3% par la suite, et 6% des dépenses de fonctionnement du secondaire, de l'institut et de l'université pour les trois premières années, puis 7% de 1969-1970 à 1974-1975 et enfin 8% jusqu'à la fin de la période. Il en résulte une hausse marquée des dépenses de ce secteur. Mais précisément à cause du caractère beaucoup plus arbitraire des bases de ce calcul, nous en avons fait, ici comme dans le tableau XVI, un secteur distinct de l'enseignement régulier.

Conclusion

162. Les deux hypothèses utilisées, celle d'un changement lent et celle d'un changement rapide, représentent deux possibilités extrêmes qui ne correspondront peut-être pas à la réalité. La première est trop peu audacieuse, parce qu'on peut s'attendre à un rythme de changement plus accéléré; la seconde peut apparaître trop optimiste et trop brutale. La réalité se situera peut-être entre les deux. Mais il est très probable qu'elle se situera plus près de la seconde que de la première. En effet, la hausse du taux de scolarisation du secondaire s'effectue en ce moment de façon très rapide par suite d'attitudes nouvelles de la population à l'endroit de l'éducation; l'objectif optimum ne sera peut-être pas atteint beaucoup plus tard qu'en 1970. Et pour peu qu'on ouvre le niveau pré-universitaire et professionnel, on verra la population étudiante y entrer en nombre. A l'université, on sait que l'augmentation du nombre d'étudiants dépasse les prévisions d'année en année. Quant aux adultes, on a vu, par les enquêtes effectuées, le fort désir qu'ils manifestent de reprendre ou de continuer des études de divers niveaux et de diverses natures. Il faut donc s'attendre pour l'avenir à des dépenses plus élevées que celles qui sont annoncées par l'hypothèse du changement lent, probablement voisines de celles qui sont prévues par l'hypothèse du changement rapide.

CHAPITRE IX

LE FINANCEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES *

Introduction

163. Les réformes que nous avons recommandé d'apporter à la structure des commissions scolaires, pour en faire de grandes unités dont la responsabilité couvrira tout l'enseignement public depuis la maternelle jusqu'à la fin du cours secondaire et dont la juridiction s'étendra à de très nombreux effectifs d'élèves, permettront à chacune d'employer un personnel compétent capable d'appliquer les meilleures méthodes d'administration aussi bien que d'enseignement. Ceci ne pourra manquer de se traduire par une amélioration du rendement ou une économie plus grande des ressources, tant humaines que matérielles. Les services d'enseignement à fournir devraient ainsi coûter moins cher ou être de meilleure qualité ou plus nombreux que si une multiplicité d'organismes de toutes tailles continuaient d'être appelés à les dispenser. Du fait qu'un plus petit nombre d'administrations scolaires se partageront le territoire et les effectifs d'élèves, une péréquation raisonnable des charges s'opérera entre les diverses administrations, mettant fin aux inégalités qui ont résulté jusqu'ici du découpage souvent artificiel de bien des juridictions scolaires à partir de frontières municipales; la répartition des ressources en fonction des besoins de l'enseignement dans des cercles suffisamment étendus en sera facilitée. Le bon fonctionnement des nouveaux organismes permettra donc la réalisation d'un des principaux objectifs que nous nous sommes proposés dans l'examen du problème administratif des commissions scolaires : le meilleur

* Pour la préparation et la rédaction de ce chapitre, nous avons eu recours à des travaux de recherches exécutés pour notre commission par le professeur Jacques PARIZEAU. Nous avons aussi utilisé diverses recherches que M. C. J. R. GROSSMANN a effectuées en vue de la rédaction de ce chapitre.

emploi possible des fonds consacrés à l'éducation. Mais pour assurer leur bon fonctionnement, tous les moyens financiers dont elles ont besoin devront être mis à la disposition des commissions scolaires, sous la surveillance et le contrôle de l'État. À cette fin, une réforme du régime de financement des commissions scolaires est déjà en voie de s'opérer. Cette réforme devra s'inspirer en même temps des deux autres objectifs qu'il nous a paru essentiel de poursuivre dans le réaménagement des responsabilités relatives à l'éducation: la répartition la plus équitable possible des dépenses de l'enseignement public sur l'ensemble des contribuables ou, en d'autres termes, l'uniformisation du fardeau fiscal, et une répartition des ressources disponibles entre les diverses administrations scolaires et les diverses régions du Québec susceptible d'assurer l'égalité des chances pour tous dans l'exercice du droit à l'éducation.[1] Il nous apparaîtra, après avoir rappelé les dépenses des commissions scolaires et leurs revenus, que la réalisation de ces deux objectifs, grâce à une réforme du régime de financement, est intimement liée à des réformes de l'évaluation foncière aussi bien qu'à la création des nouvelles structures que nous avons proposées.

I

Les dépenses des commissions scolaires

Hausse récente: ses facteurs —

161. Les difficultés considérables que les commissions scolaires éprouvent, depuis nombre d'années déjà, à réunir les moyens financiers dont elles ont besoin pour défrayer leurs services d'enseignement proviennent dans une large mesure de l'élévation brutale qu'ont subie leurs principaux postes de dépenses. À la source de cette hausse, il y a, nous le savons, le double facteur d'un accroissement énorme dans les effectifs d'élèves et d'une forte extension du service d'enseignement. L'accroissement des effectifs scolaires a été dans une large mesure le résultat direct de la poussée démographique consécutive à la dernière guerre; mais il a été aussi le résultat d'une fréquentation de plus en plus prolongée de l'école par la jeunesse d'après-guerre, au Québec comme ailleurs. Sans essayer de faire un partage exact entre ces deux éléments, nous donnerons quelques indications rapides sur leur évolution.

a) facteur démographique

165. L'accroissement des effectifs de l'école publique, qui s'était fait normalement à un rythme un peu plus prononcé que celui de l'augmentation générale de la population, marqua, durant les

(1) Voir volume IV, chapitre I, par. 17-22.

années de crise économique qui précédèrent la guerre, un ralentissement attribuable à l'insuffisance de l'équipement scolaire en même temps qu'au dénuement de bien des familles. Ce ralentissement se poursuivit pendant les années suivantes à cause de la baisse de natalité que la crise avait entraînée. Le taux de natalité, qui était tombé à partir de 1931 à près de 24 par mille habitants, remonta toutefois sensiblement à la fin de la guerre, atteignit plus de 31 en 1947 et se maintint autour de 30 jusqu'en 1956. En même temps que la natalité croissait, la mortalité périnatale et

Tableau XVIII

Évolution des effectifs d'élèves de toutes les commissions scolaires de 1949 à 1965
(en milliers d'élèves)

	Cours élémentaire (y compris la maternelle)	*Cours secondaire*	*Ensemble*
1948-49	530.6	58.3	588.9
1949-50	521.0	60.8	581.8
1950-51	574.0	64.1	638.1
1951-52	607.9	66.7	674.6
1952-53	645.1	70.1	715.2
1953-54	678.3	76.8	755.1
1954-55	723.3	87.2	810.5
1955-56	750.7	100.1	850.8
1956-57	774.7	114.3	889.0
1957-58	807.2	132.9	940.1
1958-59	829.7	157.0	986.7
1959-60	852.6	178.4	1,031.0
1960-61	881.8	204.8	1,086.6
1961-62	903.2	240.2	1,143.4
1962-63	926.3	270.6	1,196.9
1963-64	956.0	293.4	1,249.4
1964-65	976.6	322.2	1,298.8

SOURCES : *Rapport du surintendant de l'Instruction publique* et publications du ministère de l'Éducation.

infantile reculait considérablement: la mortalité périnatale qui dépassait 110 pour mille naissances en 1931 était ramenée à 75 en 1941 et à 31 en 1961. Dans ces conditions, le nombre des enfants que l'école publique eut à accueillir à partir de 1950 s'accrut très fortement et dans un espace de temps relativement court. Les inscriptions au cours élémentaire public passèrent en quinze ans presque du simple au double, avec une accélération particulièrement marquée pendant la première moitié de cette période, comme le fait voir le tableau XVIII. Le mouvement se poursuit encore; mais le taux de natalité ayant commencé à s'abaisser à partir de 1956, pour tomber rapidement à 24.4 en 1963, la progression des inscriptions à l'élémentaire se fait depuis quelques années à un rythme beaucoup moins rapide. Le facteur démographique, qu'avait accentué l'arrivée au Québec de 400,000 immigrants depuis la dernière guerre, semble donc avoir perdu son caractère extraordinaire.

b) extension de la scolarité

166. Le second facteur de transformation dans les dépenses de l'école publique, depuis une vingtaine d'années, a été l'extension importante de la scolarité, qui s'est traduite principalement par l'inscription d'un nombre de plus en plus grand d'élèves au cours secondaire. Jusqu'à la guerre, un nombre restreint de commissions scolaires, fonctionnant dans les grandes villes ou dans des collectivités particulièrement développées, avaient offert des enseignements dépassant le niveau élémentaire ou couvrant tout le cours secondaire. Par la suite, cette situation se modifia graduellement, une série de mesures venant favoriser une fréquentation plus prolongée de l'école publique. Ce furent les lois provinciales de 1943 et 1944 imposant la fréquentation obligatoire jusqu'à l'âge de 14 ans et établissant la gratuité de l'école publique jusqu'à la fin du cours primaire complémentaire ou intermédiaire, la loi fédérale de 1946 créant les allocations familiales, les mesures prises par un bon nombre de commissions scolaires, après la guerre, pour développer l'enseignement secondaire dans leurs écoles, les lois provinciales de 1961 qui portèrent jusqu'à 15 ans l'obligation de fréquenter l'école et obligèrent toutes les commissions scolaires à dispenser un cours secondaire complet à tous les élèves sous leur juridiction ou à en défrayer le coût dans d'autres établissements, enfin la loi provinciale de 1961 prévoyant des allocations scolaires pour les enfants de 16 et 17 ans. Ces mesures répondaient, les unes après les autres, à la conviction croissante, aujourd'hui partagée par la plupart des éléments de la population, de la nécessité d'une éducation avancée comme préparation au travail et à la vie. L'évolution des inscriptions au cours secondaire de l'école publique, que présente le tableau XVIII, fait bien voir l'importance, en regard du facteur démographique, de ce second facteur de l'explosion scolaire que constitue le désir d'une instruction plus poussée de la part du grand nombre.

Depuis 1962-63, les inscriptions au cours secondaire représentent, en effet, à elles seules plus de 60% de l'augmentation annuelle des effectifs de l'école publique au Québec et obéissent, d'une année à l'autre, à un rythme de progression raisonnablement soutenu alors que celui des inscriptions à l'élémentaire, nous l'avons vu, tend à s'affaiblir.

Traitements du personnel enseignant

167. Les principaux postes de dépenses des commissions scolaires sont la rémunération du personnel enseignant et les frais relatifs à l'équipement scolaire, construction des écoles, entretien des bâtiments, fourniture de matériel didactique, etc., dont les plus lourds, ceux qu'entraînent les constructions, se retrouvent principalement dans le service de la dette. Ces dépenses se sont gonflées considérablement à la suite des augmentations d'effectifs et du développement de l'enseignement dont il vient d'être question, ainsi que par le jeu de l'évolution économique. Les traitements du personnel enseignant ont enregistré une hausse particulièrement rapide et forte. Dans les écoles catholiques, ce personnel se composait, depuis la fin du siècle dernier, de religieux et de religieuses en proportion très importante et l'élément laïc y était représenté en grande majorité par des femmes. Les institutrices étaient faiblement rémunérées et les traitements des instituteurs eux-mêmes laissaient fort à désirer. L'accroissement des effectifs d'élèves et le développement de l'enseignement primaire supérieur ne tardèrent pas à créer une pénurie grave d'enseignants. Le nombre des religieux restant presque stationnaire et celui des religieuses augmentant assez faiblement jusqu'en 1961, il en résulta une énorme demande de personnel laïc dont les échelles de traitement existantes ne favorisaient guère le recrutement. Les efforts de relèvement de ces traitements furent longtemps annulés par l'inflation qui suivit la guerre, ce qui aggrava les tensions. Les rajustements se firent enfin dans un marché complètement bouleversé et les traitements s'élevèrent à une très vive allure, au moins dans le secteur catholique. Ils augmentèrent en moyenne, de 1951 à 1960, de 102 pour cent contre 55 pour cent pour l'indice général des salaires; et leur rythme de progression s'est encore accru depuis. Ainsi s'est faite, en un espace de temps relativement court, une augmentation d'autant plus saisissante du coût de l'enseignement dans les écoles catholiques que les conditions antérieures avaient été exceptionnellement désavantageuses pour le personnel enseignant. Pendant la même période, des rajustements de traitements s'effectuaient aussi dans le secteur protestant: le personnel enseignant y était depuis longtemps beaucoup mieux rémunéré que dans le secteur catholique, mais là aussi la pénurie entraîna de sensibles accroissements. Aujourd'hui, les échelles de traitements des instituteurs catholiques et des instituteurs protestants sont, à

Tableau XIX

Croissance du personnel enseignant des commissions scolaires de 1949 à 1965 (exercices clos le 30 juin de chaque année)

	Secteur catholique					*Secteur protestant*			*Ensemble*
	Religieux		*Laïcs*		*Total*				
	Hommes	*Femmes*	*Hommes*	*Femmes*		*Hommes*	*Femmes*	*Total*	
1949	2,851	5,978	1,855	11,332	22,016	547	2,020	2,567	24,583
1950	2,811	6,064	1,937	11,957	22,769	574	2,107	2,681	25,450
1951	2,870	6,279	2,056	12,657	23,862	632	2,201	2,833	26,695
1952	2,895	6,395	2,143	13,366	24,799	679	2,251	2,930	27,729
1953	2,859	6,595	2,306	14,292	26,052	727	2,349	3,076	29,128
1954	2,930	6,850	2,445	15,518	27,743	750	2,469	3,219	30,962
1955	2,994	7,246	2,653	16,872	29,765	788	2,646	3,434	33,199
1956	3,012	7,582	3,005	18,278	31,877	839	2,825	3,664	35,541
1957	3,004	7,692	3,220	19,713	33,629	886	3,034	3,920	37,549
1958	2,911	7,767	3,649	20,219	34,546	1,007	3,174	4,181	38,727
1959	2,848	7,966	4,308	21,638	36,760	1,092	3,232	4,324	41,084
1960	2,749	8,090	4,910	23,012	38,761	1,186	3,401	4,587	43,348
1961	2,601	8,168	5,723	24,379	40,871	1,294	3,529	4,823	45,694
1962	2,557	8,109	6,845	26,976	44,487	1,417	3,682	5,099	49,586
1963	2,402	7,878	8,441	29,780	48,501	1,631	3,758	5,389	53,890
1964	2,294	7,632	9,014	29,591	48,531	1,723	3,995	5,718	54,249
*1965	2,285	7,162	10,766	31,808	52,021	1,933	4,174	6,109	58,130

*Chiffres préliminaires.

SOURCES : *Rapports du surintendant de l'Instruction publique* et publications et données du ministère de l'Éducation.

égalité de titres et d'états de service, à peu près voisines les unes des autres, au moins dans la région de Montréal et dans les grandes commissions scolaires. Il n'en est pas ainsi pour les traitements des institutrices parce que dans le secteur catholique elles n'ont pas encore obtenu généralement la parité de traitements avec les instituteurs. Le tableau XIX fait voir la montée des effectifs d'enseignants de 1949 à 1965; on y remarque en particulier, dans le secteur catholique, la diminution du nombre d'enseignants religieux, hommes et femmes, durant les dernières années, en regard de l'augmentation du personnel laïc. Le tableau XX décrit l'évolution du traitement moyen payé au personnel enseignant de 1952 à 1965; il permet de constater les changements considérables qui se sont produits en peu d'années dans le poste principal de dépenses de l'école publique.

Tableau XX

Traitements moyens du personnel enseignant des commissions scolaires de 1952 à 1965

	Secteur catholique				*Secteur protestant*	
	Religieux		*Laïcs*			
	Hommes	*Femmes*	*Hommes*	*Femmes*	*Hommes*	*Femmes*
1951-52	$1,420	$ 942	$2,998	$1,163	n.d.	n.d.
1952-53	1,476	969	3,075	1,241	"	"
1953-54	1,624	1,057	3,283	1,347	"	"
1954-55	1,773	1,156	3,442	1,473	"	"
1955-56	1,877	1,190	3,678	1,360	"	"
1956-57	1,893	1,220	3,897	1,745	"	"
1957-58	2,088	1,367	4,256	1,941	"	"
1958-59	2,376	1,503	4,464	2,079	$5,872	$3,918
1959-60	2,756	1,651	4,791	2,258	5,994	3,987
1960-61	3,194	1,879	4,989	2,555	6,154	4,174
1961-62	3,846	2,297	5,598	2,993	6,450	4,526
1962-63	4,390	2,681	5,819	3,329	6,454	4,618
1963-64	5,015	3,050	6,288	3,755	6,571	4,714
1964-65	5,241	3,536	6,526	4,051	7,283	5,149

SOURCES : *Rapport du surintendant de l'Instruction publique, 1961-62* et données du ministère de l'Éducation.

Coût de l'équipement scolaire

168. Les transformations intervenues dans les exigences relatives à la qualité et à la quantité de l'équipement scolaire ont accru fortement les frais des commissions scolaires. Celles-ci ont d'abord été amenées à disposer graduellement de presque toutes leurs écoles de rang pour regrouper leurs élèves dans des écoles centrales comportant de nombreuses classes, ce qui a entraîné beaucoup de constructions nouvelles. L'accroissement des effectifs et l'organisation ou le développement du cours secondaire ont ensuite nécessité de nombreuses additions au réseau des bâtiments scolaires. Tout ceci s'est fait dans un marché presque constamment à la hausse. En même temps, l'équipement des écoles, les achats de matériel didactique, l'agencement de laboratoires, les fournitures de manuels aux élèves imposaient des frais de plus en plus lourds. Le tableau XXI retrace les constructions d'écoles qui se sont faites dans l'ensemble des commissions scolaires de 1947-48 à 1961-62. Au cours de ces 14 années, 4,622 écoles nouvelles furent construites, au coût total de plus de $503 millions. Des 6,534 écoles que comptaient toutes les commissions scolaires à la fin de cette période, plus de

70% étaient donc, dans l'ensemble, des bâtiments de construction très récente.

Tableau XXI

Construction de nouvelles écoles par les commissions scolaires (1949-1962)

	Nouvelles écoles	*Nombre de classes*	*Coût de construction (en millions de dollars)*
1948-49	303	—	13.5
1949-50	286	—	14.0
1950-51	245	1,010	17.2
1951-52	334	1,448	25.3
1952-53	420	1,932	35.0
1953-54	389	2,028	39.6
1954-55	367	1,829	33.8
1955-56	440	2,530	46.4
1956-57	378	2,464	45.5
1957-58	353	2,130	41.2
1958-59	320	2,296	45.2
1959-60	283	2,222	44.2
1960-61	263	2,322	53.1
1961-62	241	2,317	51.3

SOURCE : *Rapports du surintendant de l'Instruction publique*, 1958-1959 et 1961-1962.

Dettes scolaires

469. Les immobilisations des commissions scolaires étant à peu près entièrement financées par l'emprunt, l'importance des constructions nouvelles s'est traduite par des recours massifs aux émissions de titres. Les commissions scolaires avaient déjà contracté, durant la période de l'entre-deux guerres, une dette consolidée dont le service alourdissait considérablement leurs dépenses de fonctionnement. L'État vint à leur secours, en 1946, en permettant à celles qui le désiraient de remettre à la Commission municipale le soin de convertir leur dette par l'emission de titres qu'il garantirait. Cette conversion forcée, à laquelle la plupart des commissions scolaires se résolurent, fit disparaître la presque totalité, soit environ $60 millions, du passif-obligations des commissions scolaires. Pour effectuer les constructions nouvelles qui s'imposaient, les commissions scolaires allaient devoir se créer un nouveau passif, plusieurs fois plus important que celui qui venait d'être liquidé grâce à l'intervention de l'État. De $2.3 mil-

lions qu'il avait été en 1946-47, le montant des emprunts contractés chaque année poursuivit rapidement une courbe ascendante. Dès 1950-51, les emprunts de l'année s'élevaient à plus de $20 millions; en 1955-56, ils atteignaient $60 millions; en 1959-60, ils étaient presque de $90 millions; mais leur chiffre a tendu à s'affaiblir quelque peu depuis. La plupart de ces emprunts sont amortissables en vingt ans et l'État verse des subventions qui pourvoient au remboursement de la totalité ou d'une bonne partie des premières tranches. Toutefois, le remboursement du reste de l'emprunt et le service de l'intérêt sont à la charge entière de la commission scolaire qui a fait l'opération. Le service de la dette des commissions scolaires, qui constituait une bien faible partie de leur budget après la guerre, s'est élevé sensiblement à partir de 1950-51 jusqu'à constituer $47.5 millions en 1958-59, soit plus de 22% de tous leurs frais de fonctionnement. Ces charges financières ont continué de croître par la suite en valeur absolue, s'inscrivant pour plus de $80 millions aux comptes de 1964-65, mais ne représentant plus, à cause de l'augmentation des autres postes, que 15% de l'ensemble des frais. Le tableau XXII fait voir la croissance de la dette consolidée des commissions scolaires de 1951 à 1963. Il convient de noter qu'au cours de cette période les commissions scolaires effectuèrent, à même leurs dépenses de fonctionnement, mais pour une large part grâce à des subventions de construction, des remboursements d'em-

Tableau XXII

Emprunts-obligations des commissions scolaires en cours au 30 juin de chaque année de 1951 à 1963
(en millions de dollars)

1951	53.4
1952	83.9
1953	108.9
1954	124.2
1955	164.5
1956	206.4
1957	236.5
1958	264.8
1959	289.8
1960	342.7
1961	393.3
1962	438.9
1963	485.7

SOURCE: *Finances scolaires 1951-1963*, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la Statistique du Québec, mai 1964.

prunts de plus de $296 millions. C'est pourquoi l'augmentation de leur dette fut beaucoup plus faible que le rythme des emprunts nouveaux n'aurait donné lieu de supposer.

Ramassage scolaire

470. Avec la centralisation des écoles élémentaires et la régionalisation de l'enseignement secondaire, un nouveau poste de dépenses est apparu au budget des commissions scolaires: le ramassage ou transport scolaire. C'est à vrai dire un élément de l'équipement, qui permet de réduire le nombre et d'augmenter la taille des bâtiments scolaires. Le ramassage scolaire s'est développé rapidement et représente aujourd'hui une opération d'envergure. Près du quart de la population scolaire est ramassée tous les matins à domicile et y est reconduite à la fin de la journée. Le coût total de l'opération atteint aujourd'hui près de $25 millions par an. Le tableau XXIII montre l'évolution des dépenses du ramassage scolaire de 1950-51 à 1964-65.

Tableau XXIII

Ramassage scolaire
clientèle et dépenses — 1951-1965

	Milliers d'élèves transportés		*Dépenses (millions de dollars)*		
	Secteur catholique	*Secteur protestant*	*Secteur catholique*	*Secteur protestant*	*Ensemble*
1950-51	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.2
1951-52	"	"	"	"	1.4
1952-53	"	"	"	"	1.7
1953-54	20.8	"	.9	1.1	2.0
1954-55	25.0	"	1.1	1.2	2.3
1955-56	29.1	"	1.5	1.3	2.8
1956-57	39.5	"	1.9	1.3	3.2
1957-58	53.3	"	2.6	1.9	4.5
1958-59	76.3	"	3.7	1.9	5.6
1959-60	104.4	"	5.0	1.8	6.8
1960-61	143.8	"	7.6	2.1	9.7
1961-62	211.0	"	12.3	2.1	14.4
1962-63	257.7	19.3	16.2	2.5	18.7
1963-64	288.7	21.9(1)	18.9	1.6	20.5
1964-65	321.5(1)	24.8(1)	22.9	1.9	24.8

(1) Évaluation.

SOURCES: *Finances scolaires 1951-63*, ministère de l'Industrie et du Commerce, et documentation du ministère de l'Éducation.

Évolution de l'ensemble des dépenses

471. Les transformations radicales dont la clientèle et le service d'enseignement des commissions scolaires ont fait l'objet au cours des quinze dernières années ont complètement modifié, comme on a déjà pu s'en rendre compte, l'ordre de grandeur de leur budget. Au cours des années 30, le budget de l'ensemble des commissions scolaires, qui accueillaient alors un peu moins de 600,000 élèves dans leurs écoles, avait oscillé entre $20 et $25 millions par année. Passé à quelque $35 millions par année pendant la guerre, alors que le nombre des élèves était en légère régression, le budget s'était élevé, concurremment avec la hausse des prix qui suivit la fin des hostilités, les effectifs restant à peu près stationnaires, à près de $70 millions en 1950-51. Quinze ans plus tard, il dépassait $500 millions, c'est-à-dire que le chiffre en avait été multiplié par plus de 7. Au cours de cette période, le nombre des élèves avait doublé, il est vrai, l'école publique en accueillant désormais près de 1,300,000, dont environ le quart au cours secondaire; mais, principalement à cause des frais plus élevés attribuables à l'enseignement secondaire, le chiffre des dépenses par élève avait, pour sa part, presque quadruplé. Le tableau XXIV permet de suivre l'évolution des divers postes de dépenses du budget des commissions scolaires au cours de la période en question. On devine l'immensité du problème financier que de pareils changements dans les dépenses ont pu créer pour des corps publics laissés jusque-là largement à leur propre initiative et dont l'élasticité des moyens, nous le verrons bientôt, était loin d'être grande.

Variété des budgets particuliers

472. Les chiffres que nous avons donnés jusqu'ici s'appliquant à l'ensemble des commissions scolaires, il importe de rappeler que la situation particulière d'un très grand nombre de ces organismes ne s'y reflète qu'imparfaitement. On aura pu se rendre compte, grâce au tableau VII, chapitre V, volume IV, que près de 900 commissions scolaires, c'est-à-dire environ 60% de l'ensemble, accueillent chacune moins de 300 élèves dans leurs écoles, qu'un peu plus de 500 en accueillent entre 300 et 1,000, et que 200 seulement en accueillent plus de 1,000. On sait aussi que quelques grandes commissions scolaires dispensent à la fois le cours élémentaire et le cours secondaire à des effectifs très importants, six ou sept d'entre elles réunissant à elles seules près du quart de tous les élèves inscrits dans les écoles des commissions scolaires. De telles disparités dans l'importance des responsabilités se traduisent évidemment par des écarts considérables entre les budgets de dépenses. Ainsi, d'après des indications que les services du ministère de l'Éducation ont bien voulu nous donner au sujet des finances des commissions scolaires, plus de la moitié d'entre elles auraient un budget inférieur à $100,000, un peu plus du tiers, un budget variant de $100,000 à $500,000, et un peu plus du dixième, un budget supérieur à $500,000. Les dépenses totales des premières, au nombre

Tableau XXIV

Dépenses de l'ensemble des commissions scolaires, de 1951 à 1965

(exercices clos le 30 juin — en millions de dollars)

	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Administration	3.2	3.8	4.2	4.6	5.3	6.1	6.7	7.8	9.0	10.4	10.1	12.8	13.7	14.8	16.1
Traitements du personnel enseignant	36.6	42.7	47.7	54.6	61.7	69.7	80.6	91.6	106.7	129.5	150.2	179.2	222.7	240.7	280.8
Fournitures et matériel didactique	1.6	1.8	2.2	3.0	3.5	3.7	4.5	5.0	5.9	7.5	16.6	15.3	14.3	16.7	18.8
Entretien	10.9	12.9	14.4	15.9	18.0	20.4	22.9	24.1	28.1	31.2	33.9	35.7	39.1	42.1	45.4
Service de la dette — intérêts	1.9	2.8	4.1	4.9	6.0	7.6	9.8	12.3	14.0	16.4	19.9	23.0	22.5	28.5	31.5
— remboursements	4.1	5.9	8.9	10.9	13.3	18.1	24.2	27.6	33.5	36.6	37.0	38.6	42.1	45.5	49.1
Ramassage scolaire	1.2	1.4	1.7	2.0	2.3	2.8	3.2	4.5	5.6	6.8	9.7	14.4	18.7	21.9	26.0
Frais de scolarité*	.4	.5	.5	.6	.8	.9	.9	1.1	1.3	1.7	3.0	14.9	19.3	23.4	28.6
Immobilisations à même les revenus	6.5	8.4	9.6	7.0	6.5	5.7	5.4	4.8	4.8	5.5	6.6	8.9	9.2	12.5	15.0
Autres dépenses	2.5	2.1	2.3	2.0	2.2	2.3	3.0	2.5	4.2	3.6	2.7	2.2	7.1	—	—
TOTAL	68.9	82.3	95.6	105.5	119.6	137.3	161.2	182.3	213.1	240.2	289.7	345.0	408.7	446.1	509.3

* Versés par des commissions scolaires pour l'enseignement dispensé à des élèves de leur ressort par d'autres commissions scolaires, principalement des régionales, et par des institutions indépendantes.

SOURCE : *Finances scolaires 1951-63*, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la Statistique du Québec, mai 1964. Données fournies par le ministère de l'Éducation (pour 1964 et 1965).

Tableau XXV

Revenus de l'ensemble des commissions scolaires, de 1951 à 1965

(exercices clos le 30 juin — en millions de dollars)

	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Impôt foncier — particuliers	26.6	31.0	34.9	38.9	42.9	47.1	55.3	59.7	64.7	75.4	77.8	86.6	99.9	115.9	131.4
— sociétés	15.5	17.5	19.9	21.2	22.4	24.1	29.6	33.1	37.4	44.1	51.2	59.8	68.1	79.0	89.9
Rétribution mensuelle	1.3	1.4	1.8	2.2	2.4	2.7	3.1	3.6	4.2	4.7	5.2	—	—	—	—
Frais de scolarité*	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.7	1.1	5.9	8.8	12.8	18.7
Taxe de vente	8.5	9.1	10.2	11.6	13.0	17.3	17.1	20.9	32.8	38.2	40.5	9.4	—	—	—
Subventions**	15.9	20.7	25.0	27.4	32.5	38.3	45.1	53.9	59.2	71.1	85.6	158.5	185.5	229.9	260.6
Autres revenus	1.2	1.5	1.6	1.8	1.6	1.8	2.1	2.3	2.7	3.5	4.5	6.4	7.3	8.5	9.0
TOTAL	69.0	81.2	93.4	103.1	114.8	131.3	152.3	173.5	201.0	237.7	265.9	326.6	369.6	446.1	509.6

* En provenance de commissions scolaires qui envoient des enfants de leur ressort dans les écoles d'autres commissions scolaires, principalement des régionales.

** Y compris, pour 1964 et 1965, des subventions d'équilibre budgétaire de $34.5 millions et $63 millions respectivement.

SOURCE : *Finances scolaires 1951-63*, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau de la Statistique du Québec, mai 1964. Données fournies par le ministère de l'Éducation (pour 1964 et 1965).

de plus de 800, qui se partagent environ 130,000 élèves, représenteraient environ 8% du budget de toutes les commissions scolaires; les dépenses des secondes, au nombre d'environ 550, qui se partagent environ 300,000 élèves, représenteraient un peu plus de 20% de ce budget; les dépenses des dernières enfin, au nombre de près de 160, qui se partagent près de 900,000 élèves, représenteraient plus de 70% de toutes les dépenses des commissions scolaires.

II

Les revenus des commissions scolaires

Éléments actuels

473. Les commissions scolaires ont deux sources principales de revenu: l'impôt foncier qu'elles prélèvent sur tous les biens-fonds situés dans le territoire sous leur juridiction et les subventions qui leur sont consenties par l'État provincial. Jusqu'en 1961 elles pouvaient encore exiger, pour des cours se situant au-delà du niveau élémentaire, une rétribution mensuelle; mais les lois adoptées cette année-là étendirent la gratuité jusqu'à la fin de la onzième année. De 1949 à 1961, l'État leur avait permis, pour grossir leurs ressources, de prélever sur les opérations commerciales effectuées dans leur territoire une taxe de vente dont le produit représentait l'équivalent d'une subvention. Aujourd'hui, les revenus sur lesquels les commissions scolaires peuvent compter, hors l'impôt et les subventions proprement dites, sont d'importance négligeable.

Évolution générale

474. Pendant longtemps, l'impôt foncier a constitué l'élément majeur du financement des commissions scolaires. Jusqu'à la guerre, les subventions provinciales étaient de l'ordre d'environ 10% du budget de l'école publique; l'impôt foncier représentait alors 80% des ressources des commissions scolaires, les rétributions mensuelles constituant la différence. La situation commença à évoluer durant la guerre, avec l'établissement de la fréquentation scolaire obligatoire: en 1945, les subventions s'étaient accrues à 20% et l'impôt foncier s'était abaissé à 75% du budget global des commissions scolaires. La conversion des dettes scolaires et leur prise en charge par l'État en 1946, puis la remise à certaines commissions scolaires, à partir de 1949, du droit de percevoir une taxe de vente eurent ensuite à elles seules l'effet d'une augmentation des subventions. Grâce à ces mesures, la part de l'impôt foncier fléchit momentanément jusqu'à 60% des dépenses, mais, avec l'augmentation de celles-ci, elle remonta jusqu'à 70% en 1959. L'année suivante, les subventions furent augmentées sensiblement, puis à partir de 1961 un régime nouveau de subventions fut introduit qui permit d'absorber une part de plus en plus grande de l'augmentation du budget. L'impôt foncier ne fut plus appelé à

acquitter, dans l'ensemble, qu'un peu moins de la moitié des dépenses des commissions scolaires. Le tableau XXVI indique avec quelle rapidité s'est opérée la dernière phase de cette évolution.

Tableau XXVI

Évolution des principales sources de revenus des commissions scolaires de 1951 à 1965
(en millions de dollars)

	Impôt foncier	*Taxe de vente*	*Subventions*
1950-51	40.9	8.5	15.9
1953-54	60.0	11.6	27.4
1956-57	84.8	17.1	45.1
1959-60	119.5	38.2	71.0
1962-63	168.0	—	185.5
1964-65	221.3	—	260.0

SOURCE: *Finances scolaires 1951-65*, Bureau de la Statistique du Québec, et documentation du ministère de l'Éducation.

Diversité des situations particulières

475. Si la part de l'impôt foncier s'est réduite à un peu moins de la moitié de leur budget pour les commissions scolaires dans leur ensemble, elle a subi une réduction beaucoup plus accentuée dans le budget d'un très grand nombre d'entre elles. À l'époque où les subventions étaient faibles et pour la majeure partie uniformes, c'est-à-dire réparties entre toutes les commissions scolaires en fonction du nombre de leurs élèves, leur situation à toutes était à peu près la même: l'impôt foncier était l'élément majeur de tous les budgets. L'abondance ou la pénurie des ressources fiscales déterminait en dernière analyse l'importance des services scolaires. À la suite de l'extension obligatoire de l'enseignement et grâce aux éléments de péréquation que comportent certaines subventions, la situation s'est modifiée considérablement pour beaucoup de commissions scolaires. Aujourd'hui un petit nombre de commissions scolaires, comptant certaines des plus importantes, couvrent encore entre 65% et 80% de leur budget avec le produit de l'impôt foncier, mais un grand nombre doivent recourir, pour leur part, aux subventions dans une proportion à peu près de cet ordre. L'importance relative de l'impôt foncier et des subventions est donc loin d'être la même d'une commission scolaire à l'autre.

Rendement et assiette de l'impôt foncier

476. Si le produit de l'impôt foncier en est venu à représenter, comme nous venons de l'indiquer, moins de la moitié du budget global des commissions scolaires, c'est dans une large mesure parce que ce budget lui-même s'est gonflé à un rythme extrêmement rapide. En effet, de 1951 à 1965, comme on peut s'en rendre compte

grâce au tableau XXVI, le montant d'impôt foncier perçu annuellement par les commissions scolaires a exactement quintuplé, s'élevant de $41 à $221 millions. Au cours de la même période, l'évaluation de tous les biens-fonds imposables pour fins scolaires était passée de près de $3 milliards à environ $12 milliards. Le taux moyen de l'impôt s'était élevé de $1.40 à $1.85, soit une progression de 30% seulement. L'augmentation considérable dans le produit de l'impôt foncier scolaire est donc attribuable presque entièrement à l'élargissement de l'assiette imposable, élargissement qui s'explique en partie par les réévaluations faites en liaison avec la hausse des valeurs immobilières qui est intervenue, mais principalement par le nombre et l'importance des constructions nouvelles. D'après une évaluation qui nous a été fournie, celles-ci auraient à elles seules contribué à un accroissement de 7% par an, en moyenne, de la valeur imposable des biens-fonds en ces dernières années. Cette assiette imposable se compose de deux catégories de biens-fonds, ceux qui appartiennent à des particuliers et ceux qui appartiennent à des sociétés. Les premiers représentent un peu plus de 60% de l'ensemble et les autres un peu plus du tiers. Signalons que les biens-fonds des deux catégories se sont élevés en valeur imposable à peu près parallèlement au cours des quinze dernières années, et que la progression du taux de l'impôt a été à peu près la même pour les uns et pour les autres, dans l'ensemble. À cause des grandes disparités qui existent entre les municipalités dans les méthodes d'évaluation des biens-fonds, disparités dont nous parlerons plus loin, les chiffres de l'assiette imposable que nous avons relevés et le taux moyen d'impôt que nous avons indiqué ne sont, du point de vue des possibilités fiscales, aucunement significatifs, même pour l'ensemble du système. Nous n'avons mentionné ces chiffres que pour faire voir l'ordre de grandeur des changements qui se sont opérés dans la contribution de l'impôt foncier aux revenus des commissions scolaires.

Inégalité de l'assiette imposable

477. D'une commission scolaire à l'autre, les éléments de la fiscalité locale, c'est-à-dire l'importance de l'assiette imposable et le rendement qu'on en obtient, varient considérablement, et ceci, compte tenu des écarts qui peuvent exister entre l'évaluation et la valeur réelle des biens-fonds constituant l'assiette. Il y a là un vice caractéristique de toute fiscalité locale, vice qui rend d'ailleurs cette fiscalité essentiellement impropre à supporter seule d'autres services que ceux dont la qualité, le nombre et l'étendue peuvent varier raisonnablement d'une collectivité à l'autre. Ce vice est particulièrement grave dans un régime de commissions scolaires appelées à offrir toutes des services d'enseignement à peu près comparables. Les revenus et la richesse foncière se répartissent toujours inégalement à l'intérieur d'une région, d'une province ou d'un pays. Non seulement y a-t-il des différences

entre la campagne et la ville: il y en a aussi entre les centres ruraux, par suite de la qualité du sol et du type d'exploitation agricole, de même qu'entre les villes de toutes catégories, par suite de la grande variété des activités économiques. Toutes les différences de développement entre les diverses localités se traduisent dans le nombre et la valeur des biens-fonds qu'on y trouve. Au Québec, ces différences ont été particulièrement accentuées par la transformation radicale qui s'est opérée dans le caractère de l'économie et le passage de cette économie, en une période de temps relativement courte, du stade principalement agricole à un stade principalement industriel. L'industrialisation rapide de la province s'est faite elle-même d'une façon inégale d'une région à l'autre et même, à l'intérieur de certaines régions, d'une partie de la région à l'autre. Les entreprises ont eu tendance à se concentrer en certaines localités, de grands complexes industriels sont apparus sur d'autres points du territoire. Le morcellement extrême des structures scolaires n'a pas permis d'amortir le choc de ces transformations : l'inégalité de la répartition de la richesse imposable entre certaines commissions scolaires est devenue très grande. Des frontières trop étroites et souvent artificielles ont empêché des municipalités voisines et organiquement liées les unes aux autres de partager la même fiscalité et de bénéficier ainsi toutes ensembles du niveau moyen de la richesse imposable dans toute la collectivité qu'elles se trouvaient à constituer. La division confessionnelle, en imposant un partage de l'assiette foncière dans une même localité ou dans un groupe de localités contiguës, a été un facteur d'inégalité d'importance variable. Mais tout compte fait, c'est la présence d'installations industrielles dans certaines localités qui, en y grossissant considérablement la valeur des biens-fonds imposables, constitue le facteur d'inégalité le plus important dans la répartition de l'assiette de l'impôt entre les commissions scolaires.

Inégalité de l'assiette imposable par élève

478. L'importance de l'assiette imposable d'une commission scolaire n'a de véritable signification qu'en fonction du nombre d'élèves que celle-ci doit accueillir dans ses écoles et de l'étendue du service d'enseignement qu'elle y donne. Pour comparer entre elles de façon satisfaisante les différentes assiettes imposables des commissions scolaires, il faudrait donc avoir, pour chacune, le chiffre de son évaluation foncière ramené à tant par élève avec une pondération pour l'élémentaire et le secondaire. Les évaluations existantes étant extrêmement variables, ce calcul n'a pu être fait. Toutefois, les comparaisons établies de cette façon entre un certain nombre de commissions scolaires de l'île de Montréal, dont l'assiette imposable avait été ramenée à une base commune, font voir des écarts très marqués entre l'évaluation par élève pondéré, d'une commission scolaire à l'autre, les extrêmes étant environ $9,000 et plus de $84,000 par élève. Il est permis de conclure que les inégalités dans

l'assiette imposable des commissions scolaires de la province, dont nous avons déjà parlé, se retrouveraient dans une large mesure dans les assiettes imposables établies en fonction du nombre des élèves et des services scolaires.

Inégalité du fardeau fiscal

479. L'insuffisance relative de l'assiette imposable, si elle ne se traduit pas, comme ce fut longtemps le cas pour bien des commissions scolaires du Québec, par la limitation des services scolaires, nécessite l'imposition aux contribuables d'un fardeau fiscal plus lourd. On a longtemps tardé à reconnaître les disparités importantes de l'impôt foncier d'une municipalité à l'autre auxquelles donnait lieu le financement presque exclusivement local de l'école publique. On considérait que c'était là le prix de l'autonomie locale. L'extension des services scolaires a tendu à faire ressortir ces disparités, malgré la multiplicité des taux d'imposition et des bases d'évaluation. On reconnaît depuis quelques années le caractère sérieux de ces disparités et la nécessité d'y remédier par des mesures de péréquation. La péréquation peut s'opérer de plusieurs façons : par des subventions dont le montant est inversement proportionnel à la richesse locale, par des lois rendant l'évaluation foncière uniforme et l'impôt scolaire identique, par la création de plus grandes unités scolaires ou par tous ces moyens à la fois. Nous verrons, dans les paragraphes qui suivent, ce qui a déjà été fait dans ce domaine.

Inégalité dans l'imposition des biens-fonds des sociétés

480. Les lois scolaires n'ont jamais établi de régime fiscal particulier pour les biens-fonds des sociétés, si ce n'est qu'elles les ont assujetties, dans certaines villes, à un taux d'impôt supérieur et ont réglementé la répartition du produit de l'impôt des sociétés entre catholiques et protestants. Aucune restriction n'étant apportée par la loi au droit des commissaires d'écoles d'élever le taux de la taxe — sauf à Montréal et à Québec — beaucoup d'entreprises industrielles venant s'installer au Québec ont cherché de diverses façons à se protéger des inégalités de la fiscalité scolaire ou même à échapper à son incidence. Il en est résulté de la confusion et du désordre dans la contribution que bien des sociétés ont été appelées à faire aux dépenses de l'enseignement public sous la forme des impôts scolaires. Ni les municipalités, ni les commissions scolaires n'ont, aux termes des lois les régissant, le pouvoir d'accorder un traitement de faveur au point de vue fiscal à quelque propriétaire de biens-fonds que ce soit. Tout au plus les municipalités peuvent-elles exempter de l'évaluation pour fins d'impôt l'outillage qui se trouve dans les usines et les ateliers sur leur territoire, mais si elles accordent une exemption de cette nature, celle-ci vaut pour les fins scolaires. À la demande de municipalités et de commissions scolaires qui tentaient d'attirer sur leur territoire de nouvelles entreprises, des lois spéciales furent adoptées en assez grand nombre antérieurement à 1960 : elles

permettaient soit l'évaluation des biens-fonds des nouvelles entreprises à une fraction de leur valeur, soit le prélèvement d'une somme annuelle forfaitaire à titre d'impôt. Ces lois ne couvraient cependant d'ordinaire que des périodes courtes de cinq ou dix ans. Depuis 1960, la Législature n'a permis à aucune municipalité ou commission scolaire d'accorder pareils traitements d'exception, ni de renouveler ceux qui existaient déjà. Il y a donc lieu de croire que d'ici 1970 les exemptions existantes auront toutes pris fin. Ainsi se sera accompli un des voeux les plus pressants de la Commission Tremblay. Mais même après la disparition de ces abattements, le régime fiscal appliqué aux biens-fonds des sociétés reste peu satisfaisant pour tous les intéressés. La localisation d'une grande partie de ces biens-fonds dans des territoires scolaires limités constitue un facteur d'inégalités très grandes d'une juridiction à l'autre; ces inégalités entraînent, d'une part, des contributions relativement faibles de la part de certaines entreprises et, d'autre part, un allègement disproportionné du fardeau fiscal pour les particuliers dont les biens sont situés sur le même territoire. Nous verrons plus loin que le manque d'uniformité dans la façon de faire les évaluations d'une municipalité à l'autre et les difficultés que présente tout particulièrement le problème de l'évaluation des installations industrielles ont raison de préoccuper non seulement ceux qui cherchent à uniformiser le fardeau fiscal mais les entreprises elles-mêmes qui, dans l'état actuel des choses, peuvent difficilement se rendre compte de l'importance relative de la contribution qu'elles sont appelées à faire par l'impôt foncier.

Aide financière de l'État

481. Les subventions que l'État peut consentir à des commissions scolaires entrent dans deux catégories : des subventions uniformes et des subventions de péréquation. Les premières sont versées à toutes uniformément en fonction d'éléments des services scolaires, comme le nombre des élèves, des maîtres, des classes ou des écoles. Elles ne tiennent aucun compte des moyens financiers des commissions scolaires auxquelles elles sont destinées. Les secondes, tout en utilisant comme facteurs des éléments des services scolaires, varient en importance selon les moyens dont disposent les commissions scolaires. Grâce à ces subventions, les commissions scolaires moins bien pourvues reçoivent ce qu'il leur faut pour maintenir leur service d'enseignement au niveau que l'État juge désirable pour toutes les écoles. Ces deux espèces de subventions peuvent être attribuées soit pour l'ensemble des services scolaires, soit pour certains services particuliers seulement. Au fur et à mesure que les services d'enseignement sont appelés à se développer et à atteindre dans toutes les commissions scolaires une qualité comparable, les subventions de péréquation doivent devenir de plus en plus importantes, au point de prendre désormais le pas sur les subventions uniformes et même de les remplacer entièrement, sans quoi le

fardeau de l'impôt foncier risque de demeurer inégal d'une commission scolaire à l'autre.

Les subventions antérieures à 1961

482. L'aide apportée par l'État aux commissions scolaires avait consisté à l'origine en une subvention pour les besoins généraux de l'enseignement dont le montant, voté chaque année par la Législature sous le nom de fonds des écoles, était réparti entre toutes les commissions scolaires se conformant à leurs obligations, au prorata du nombre de leurs élèves. On avait constitué plus tard un fonds dit des écoles élémentaires appelé à fournir une somme annuelle fixe destinée à venir en aide aux commissions scolaires dont les ressources étaient insuffisantes. Cette somme était versée, à titre d'assistance à l'enseignement élémentaire ou plus avancé, pour le paiement des instituteurs ou pour la distribution de manuels, à la discrétion du gouvernement. À ces deux catégories de subventions, prévues jusqu'en 1961 par des dispositions de la loi de l'instruction publique, diverses lois vinrent par la suite ajouter des subventions destinées à répondre à des besoins particuliers. Il y eut ainsi toute une variété de subventions pour l'amélioration des traitements de certaines catégories d'instituteurs, pour la construction et la réparation des écoles dans divers secteurs, pour la consolidation des écoles, pour les écoles bilingues, pour l'enseignement ménager, pour l'enseignement post-élémentaire, pour certains "high schools". Ces subventions représentaient d'assez faibles montants sauf celles qui étaient destinées au relèvement des traitements du personnel enseignant et à la construction des écoles. Les subventions accordées à ces deux derniers titres finirent par dépasser de beaucoup en importance les subventions prévues par la loi de l'instruction publique: en 1941 elles représentaient un montant global quatre fois plus élevé. Elles devaient continuer d'ailleurs à progresser considérablement, comme le fait voir le relevé des subventions versées à diverses époques, de 1941 à 1959, qui constitue le tableau XXVII. Il est à noter que les subventions relatives au traitement du personnel enseignant, destinées antérieurement surtout aux commissions scolaires rurales, furent, à partir de 1941, étendues à celles des villes de petite et de moyenne importance. Elles furent pendant un certain temps déterminées d'après des barèmes liés à l'impôt foncier perçu et à l'échelle des traitements: on tenta même en 1943 d'en graduer certains éléments d'après l'évaluation imposable par classe. Au début de 1960, une loi accordant à toutes les commissions scolaires, à partir du 1er juillet 1959, une subvention destinée à aider au paiement des traitements du personnel enseignant vint remplacer les subventions prévues jusque-là à cette fin. Le montant de la nouvelle subvention devant être voté chaque année par la Législature, un crédit de $35 millions fut porté sous ce titre au budget de 1960-61. Il devait être réparti entre les commissions scolaires à raison du nombre de classes qu'elles faisaient fonctionner et d'après un barème leur accordant

$1,500 par classe, si l'impôt foncier des particuliers représentait 90% ou plus du produit total de l'impôt foncier perçu par elles, et réduisant progressivement le montant accordé jusqu'à $100 par classe, à mesure que cette proportion s'abaissait jusqu'à devenir inférieure à 35%. Par le jeu de ce barème, la nouvelle subvention tentait de compenser, dans une certaine mesure, l'inégalité des ressources fiscales des commissions scolaires en s'attachant au facteur le plus important de cette inégalité, l'impôt perçu des sociétés. Les subventions de construction, limitées à l'origine à une somme fixe par école ou à un pourcentage de la dépense, finirent par être laissées entièrement à l'appréciation des services de l'État, dans le cadre des crédits votés chaque année à cette fin.

Tableau XXVII

Progression des subventions aux commissions scolaires de 1941 à 1959 (en millions de dollars)

	1941-42	*1948-49*	*1953-54*	*1958-59*
Fonds des écoles publiques et fonds des écoles élémentaires	.4	.4	.7	1.1
Traitements du personnel enseignant	1.4	5.3	10.5	23.9
Constructions et réparations d'écoles	.4	3.3	16.6	34.9
Autres subventions*	.3	1.6	1.6	8.0
Total	2.5	10.6	29.4	67.9

* Y compris, pour le ramassage scolaire, $0.15, $0.65 et $2.1 millions en 1948-49, 1953-54 et 1958-59, et, pour le service de la dette, $4.5 millions en 1958-59.

SOURCE : K. Grant CRAWFORD, *Provincial School Grants, 1941 to 1961*, Canadian Tax Foundation, 1962.

Mesures auxiliaires d'assistance, 1946-1960

483. L'impôt foncier local ne paraissant pas devoir permettre aux commissions scolaires de financer sans son aide l'accroissement des besoins de l'école publique, le gouvernement du Québec fit voter en 1946, sous le nom de « Loi pour assurer le progrès de l'éducation », une loi destinée à augmenter les ressources du trésor public. Un fonds d'éducation créé par cette loi pour venir en aide aux commissions scolaires devait être alimenté par des impôts nouveaux sur l'exploitation forestière, l'exploitation des ressources hydrauliques, le raffinage du pétrole et certains services téléphoniques ainsi que par la moitié du produit de la taxe de vente. Comme le service de la dette était devenu pour un assez grand

nombre de commissions scolaires un poste trop important de dépenses, la même loi pourvoyait à la conversion forcée, par les soins de la Commission municipale, de la dette non seulement de celles qui se trouvaient incapables de faire face à leurs obligations mais aussi de celles qui désiraient s'en libérer de cette façon. La plupart s'étant prévalu de cette mesure, environ $60 millions d'emprunts-obligations et $23 millions d'emprunts à court terme de commissions scolaires furent ainsi remboursés au moyen de titres de la Commission municipale dont l'État lui-même assura désormais toutes les charges financières. L'aide ainsi apportée fut nécessairement très variable d'une commission scolaire à l'autre, certaines étant à ce moment beaucoup plus endettées que d'autres. À partir de 1949, une série de lois spéciales permit aux commissions scolaires de Montréal, de Québec et de quelques autres villes de percevoir une taxe de vente de 1% sur les opérations faites dans le cercle de leur juridiction. Le droit de percevoir pareille taxe fut étendu, au cours des années suivantes, à d'autres commissions scolaires, puis le taux à percevoir fut porté en 1957 et en 1958 de 1% à 2% pour une partie d'entre elles. Cette nouvelle source de revenus, qui était sans relation avec les besoins particuliers des commissions scolaires et ne profitait d'ailleurs qu'à un petit nombre d'entre elles, devint particulièrement importante dans les grandes villes. En 1953, l'impôt provincial sur le revenu fut établi, nommément pour financer l'éducation, la santé et la législation sociale, mais aucune règle ne fut adoptée pour en affecter le produit à ces fins particulières. Les nombreuses constructions d'écoles qu'il leur avait fallu faire depuis 1946 avaient forcé les commissions scolaires à s'endetter de nouveau considérablement. Une loi fut passée en 1956 pour permettre le paiement à toutes les commissions scolaires, à l'exception de celles de Montréal et de Québec, de subventions suffisantes pour défrayer la moitié du service de la dette qu'elles avaient contractée au cours de cette période pour des constructions d'écoles subventionnées en partie par la province. Cette mesure allait entraîner pour un bon nombre d'années le paiement par le trésor public d'une somme de l'ordre de $4 à $5 millions par année. L'opération avait le même effet, à une échelle moindre, que le remboursement des dettes fait en 1946. Encore une fois cette assistance était accordée sans égard aux besoins, ni aux ressources, ni à l'effort fiscal des différentes commissions scolaires. Toutes ces mesures extraordinaires, d'ailleurs, étaient inspirées principalement par le désir de remédier rapidement aux difficultés financières communes à un grand nombre de commissions scolaires sans entamer leur autonomie. Elles manifestaient l'hésitation de l'État à intervenir dans l'administration des commissions scolaires par une politique de financement qui l'aurait engagé à jouer plus qu'un rôle supplétif à l'égard de l'école publique.

484. En 1961, dans un ensemble de lois qu'il appela la Grande Charte de l'éducation, le gouvernement du Québec introduisit une série de mesures destinées à assurer l'accès de l'école à toute la jeunesse. Il accompagna ces mesures d'une modification assez radicale du régime des subventions. Les lois nouvelles, nous l'avons vu, portaient de 14 à 15 ans la limite de la fréquentation scolaire obligatoire, généralisaient l'enseignement secondaire en obligeant les commissions scolaires à dispenser l'enseignement jusqu'à la 11e année, favorisaient la formation de commissions scolaires régionales, assuraient la gratuité entière de l'enseignement dispensé par les commissions scolaires ou par le ministère de l'Éducation ainsi que la gratuité partielle de l'enseignement secondaire dispensé par un grand nombre d'institutions indépendantes. Le nouveau régime des subventions visait à fournir à la majorité des commissions scolaires une bonne partie des ressources additionnelles dont elles allaient avoir besoin et à compenser, pour d'autres, la perte de revenus que devaient constituer le retrait de la taxe de vente et l'abolition de la rétribution mensuelle; il cherchait aussi à mieux assurer dans l'ensemble leur équilibre financier. Le gouvernement s'employa à formuler avec précision, dans la loi, les conditions d'attribution de toutes les subventions ayant trait aux frais de fonctionnement, de façon à ne laisser aucune discrétion à ses services dans l'attribution de ces subventions, ce qui leur valut la désignation de subventions statutaires. Pour y être éligibles, il devait suffire aux bénéficiaires d'établir dans quelle mesure ils satisfaisaient aux normes ou barèmes qui en fixaient le montant, sans avoir à faire valoir un besoin. Ainsi devenait-il possible aux commissions scolaires de prévoir à peu près exactement d'année en année l'importance de toutes les subventions de fonctionnement auxquelles elles étaient désormais admises. Deux types distincts de subventions furent prévus dans ce cadre : d'une part, des subventions uniformes fixées à tant par élève, ou à un même pourcentage de certaines dépenses et, d'autre part, des subventions fixées à un chiffre par élève, variable d'une commission scolaire à l'autre, entre un maximum et un minimum, suivant la fraction de l'impôt foncier en provenance des sociétés. Les subventions du deuxième type, qui étaient de loin les plus importantes, favorisaient particulièrement l'enseignement secondaire, les maternelles et les classes spéciales. Outre les subventions statutaires uniformes ou variables, la loi autorisait le ministère de l'Éducation à accorder l'aide financière qu'il jugeait nécessaire pour toute construction, agrandissement ou réparation d'école. Les subventions de construction demeuraient donc discrétionnaires. La plupart des subventions antérieurement prévues, y compris la subvention générale votée chaque année, étaient remplacées par les nouvelles subventions; seules étaient retenues, avec quelques petites subventions,

Réforme de 1961

la subvention relative au ramassage scolaire, généralisée en 1959, et celle qui avait été établie en 1956 pour le service de la moitié de la dette contractée par un grand nombre de commissions scolaires, pendant les dix années précédentes, pour des constructions scolaires. Le nouveau régime, cependant, ne modifiait pas la structure même des finances scolaires : il augmentait seulement la contribution de l'État en mettant de l'ordre dans la façon de répartir cette contribution entre les commissions scolaires. Cette répartition ne tenait encore compte de la différence des ressources fiscales entre les commissions scolaires que dans la mesure où celle-ci était attribuable à la prépondérance de l'impôt foncier des sociétés dans la fiscalité de chacune.

III

Transformations depuis 1961

Présentation des budgets à l'approbation de l'État

485. Jusqu'en 1961, l'État n'avait exercé qu'un contrôle très limité sur l'administration financière des commissions scolaires. Leurs emprunts sur titres devaient recevoir certaines approbations ministérielles, et la négociation ne pouvait s'en effectuer qu'avec une autorisation donnée par la Commission municipale. Celle-ci était également appelée à autoriser toutes autres formes d'emprunt. Si une commission scolaire devenait incapable de faire face à ses engagements, la Commission municipale se substituait à elle dans ses opérations de trésorerie, dans l'imposition et la perception des taxes nécessaires, et, au besoin, dans la conduite des travaux de construction. Après la conversion de la plus grande partie des dettes scolaires, en 1946, les commissions scolaires qui avaient participé à l'opération, soit parce qu'elles étaient incapables de faire face à leurs engagements, soit parce qu'elles s'étaient reconnues à cette occasion dans une situation également difficile, avaient été assujetties à un contrôle, de la part de la Commission municipale, sur leurs nouveaux engagements et sur toute augmentation de taux de leur impôt foncier. À partir de 1947, ces commissions scolaires avaient été obligées de soumettre chaque année leur budget à la Commission municipale. Les lois de 1961 introduisirent dans la loi de l'instruction publique des dispositions manifestant que l'État entendait désormais exercer une surveillance et un contrôle véritables sur l'entière administration financière des commissions scolaires. Toutes les commissions scolaires, régionales et locales, se virent imposer l'obligation de soumettre chaque année aux autorités provinciales, entre le 15 et le 30 juin, leur budget de fonctionnement pour l'exercice commençant le 1er juillet suivant. La loi précisa que tout budget serait sans effet tant qu'il n'aurait pas été dûment approuvé. Cette approbation appartenait d'abord au ministre de la Jeunesse et au surintendant de l'Instruction

publique; elle n'appartient plus qu'au ministre de l'Éducation. La date limite de présentation des budgets a été avancée au 31 mars de chaque année. Au moment où les nouvelles lois alourdissaient le fardeau d'enseignement d'un grand nombre de commissions scolaires et où les services déjà offerts par les autres étaient par ailleurs en pleine expansion, ces exigences relatives au budget étaient opportunes à la fois pour les commissions scolaires et pour l'État lui-même. Elles rappelaient aux commissions scolaires la nécessité de faire avec un soin particulier la prévision de leurs revenus et de leurs dépenses et de s'assurer, dans toute la mesure possible, avant d'engager un personnel nouveau et de développer leurs services, qu'elles auraient les moyens d'en faire les frais. Elles les engageaient donc à utiliser les meilleures méthodes administratives. À l'État, il allait être possible, grâce à l'examen des budgets, non seulement de vérifier s'ils avaient été convenablement préparés et se trouvaient dûment équilibrés, mais aussi de déterminer, pour toute la gamme des commissions scolaires, l'importance et le coût des services scolaires offerts et les modifications à apporter à leur financement, au besoin, pour permettre à toutes de porter ces services au niveau désirable. On a dit qu'en exigeant que tous les budgets des commissions scolaires soient soumis à son approbation, l'État s'obligeait moralement à fournir tout l'appoint nécessaire à celles d'entre elles qui n'auraient pas les ressources voulues pour fonctionner. Cette obligation était implicite, croyons-nous, dans les dispositions nouvelles de la loi qui prescrivaient à toutes les commissions scolaires d'assurer l'enseignement jusqu'à la fin de la onzième année sans égard à leurs moyens. L'État se devait donc, à partir du moment où les ressources de la collectivité tout entière devaient servir au financement de l'école publique, de voir à ce que la contribution du trésor public et celle de l'impôt local se complètent partout équitablement. De toutes façons, le temps était venu, pour assurer le progrès ordonné des services d'enseignement et le meilleur aménagement possible des ressources nécessaires à cette fin, que l'État s'intéresse de très près à l'administration des commissions scolaires. On le verra par ce qui suit.

Difficultés d'adaptation et mesure d'urgence

486. La présentation des budgets exigée par les nouvelles lois ne put se faire en temps utile pour l'exercice 1961-62. Ces lois avaient mis de l'ordre dans les subventions et en avaient augmenté le montant; mais elles avaient sérieusement accru les charges de bien des commissions scolaires par l'extension de l'enseignement, de sorte qu'un bon nombre d'entre elles se trouvèrent dès l'abord dans l'impossibilité de boucler leur budget. L'exercice 1961-62 se solda pour l'ensemble des commissions scolaires par un déficit de $19 millions. La situation fut loin de s'améliorer au cours de l'exercice suivant : l'examen de plus de 1,600 budgets, dont un

très grand nombre étaient déficitaires, aurait nécessité l'adoption préalable d'un ensemble de règles qu'on s'employait encore à ce moment à établir. Ces nombreux budgets étaient par ailleurs de qualité très diverse. Pour 1962-63, les déficits furent encore plus nombreux et plus considérables que pour l'exercice précédent. Fin juin 1963, les déficits accumulés par diverses commissions scolaires s'élevaient au chiffre de $55 millions et les prévisions pour l'exercice suivant faisaient craindre que les revenus d'un grand nombre de commissions scolaires soient inférieurs de quelque $50 millions au chiffre de leurs dépenses. Les déficits accumulés dont il vient d'être question avaient entraîné pour beaucoup de commissions scolaires un étranglement de leur crédit. Au cours de l'été 1963, le gouvernement s'attaqua d'abord à la solution de ce problème. Il encouragea d'urgence les commissions scolaires qui avaient accumulé des déficits à en effectuer la consolidation au moyen d'emprunts à court terme auprès des banques ou d'emprunts à long terme sous forme d'obligations; il facilita à toutes la négociation de ces emprunts en se portant garant, auprès des prêteurs, du paiement des intérêts et du remboursement du capital. En même temps, il assurait les commissions scolaires appelées à contracter ces emprunts que, si leurs ressources ne leur permettaient pas d'en supporter les charges financières, il leur octroierait à cette fin des subventions spéciales. Grâce à cette intervention de l'État, la consolidation de ces déficits put s'opérer sans retard, sous forme principalement d'emprunts à long terme.

Subventions nouvelles, d'équilibre budgétaire :

a) première condition : normalisation de l'effort fiscal

487. Il fallait apporter des mesures correctives pour éviter le renouvellement de pareilles situations. Dès septembre 1963, le ministère de la Jeunesse reconnaissait expressément que certaines commissions scolaires ne pourraient — en ajoutant les seules ressources qu'il leur était raisonnablement possible de prélever par l'impôt aux subventions déjà mises à leur disposition — réussir à équilibrer leur budget et que le gouvernement de la province devrait leur accorder des subventions additionnelles destinées à couvrir le déficit prévu. Le ministère annonçait, à la suite des recommandations d'un comité d'étude des budgets des commissions scolaires qu'il avait créé quelque temps auparavant, que les budgets déficitaires des commissions scolaires pour l'année 1963-64 seraient acceptés, c'est-à-dire que l'État consentirait des subventions additionnelles pour en assurer l'équilibre, à la condition qu'un effort fiscal plus élevé soit consenti, dans tous les cas où l'impôt local n'atteignait pas le niveau qu'on pouvait considérer comme normal pour l'ensemble de la province. Le ministère expliquait que des indices de richesse foncière et d'effort fiscal foncier réel avaient été établis par son bureau de planification, et que ces indices fournissaient une base équitable pour la normalisation de l'impôt foncier. On adoptait donc un régime de subventions nouvelles,

qui allaient porter le nom de subventions d'équilibre budgétaire, pour prévenir l'accumulation de déficits dans les commissions scolaires. Pour l'exercice 1963-64, la seule condition posée à l'attribution de ces subventions fut que l'effort fiscal consenti soit conforme aux recommandations du comité, c'est-à-dire corresponde à $0.80 par $100 de richesse foncière réelle, calculée par les indices, pour les commissions scolaires rurales et à $1.30 par $100 de richesse réelle, calculée par les indices, pour les commissions scolaires urbaines. On permettait, toutefois, que l'effort fiscal ne soit augmenté que de 20% de la norme d'effort, pour la première année. L'établissement de normes pour les dépenses des commissions scolaires appelées à demander des subventions additionnelles allait faire l'objet d'études de la part des services du ministère. Les normes ainsi établies deviendraient un critère d'attribution de ces subventions, s'ajoutant à la normalisation de l'effort fiscal, pour l'année suivante.

b) deuxième condition : normalisation des dépenses

488. Les premières normes de dépenses à être utilisées pour la détermination de l'admissibilité des commissions scolaires aux subventions d'équilibre budgétaire furent établies à l'automne 1964, sur la recommandation d'un comité créé par le nouveau ministère de l'Éducation sous le nom de comité du plan de développement scolaire. Elles fixaient, d'une part, en fonction du nombre de classes ou d'élèves dans ses écoles, le nombre de directeurs d'écoles, de secrétaires et de professeurs qu'une commission scolaire pouvait être justifiée d'avoir à son service et, d'autre part, d'après une certaine échelle, le taux maximum d'accroissement qu'elle serait admise à appliquer aux traitements de son personnel par rapport à l'exercice antérieur. Si le budget soumis par une commission scolaire pour l'exercice 1964-65 — compte tenu des subventions à recevoir et du produit de l'impôt à prélever au taux normalisé ou à un taux équivalent ou supérieur — faisait voir un surplus de dépenses qu'une subvention d'équilibre budgétaire était appelée à couvrir, pareille subvention n'était consentie pour la totalité de cet excédent que si, dans le budget soumis, tous les postes de dépenses pour lesquels des normes venaient d'être établies rentraient entièrement dans les cadres prévus. Si ces postes de dépenses représentaient un montant plus élevé que n'aurait produit l'application des normes, ils devenaient, pour l'excédent, inadmissibles et devaient être réduits en conséquence ou couverts dans cette mesure par un relèvement de l'impôt. Ces ajustements faits, s'il y avait lieu, la subvention d'équilibre budgétaire était accordée pour tout le surplus de dépenses apparaissant au budget. Ainsi, pour la première fois, avec l'exercice 1964-65, les subventions d'équilibre budgétaire se trouvèrent assorties de la double condition qui allait en caractériser désormais l'attribution : normalisation de l'effort fiscal et normalisation des dépenses. Pour l'exer-

cice 1965-66, des normes de dépenses beaucoup plus détaillées vinrent remplacer celles qui avaient servi l'année précédente. Les postes couverts étaient les suivants : administration, enseignement (rémunération du personnel enseignant, du personnel de secrétariat et du personnel technique, fournitures et matériel didactique, et perfectionnement du personnel enseignant), services éducatifs, recherches et expérimentation, entreprises auxiliaires.

Nécessité d'une réforme profonde

189. Les règles fondamentales d'un régime de financement satisfaisant de l'école publique par les deux échelons de pouvoirs ont été longtemps obscurcies par l'importance trop grande qu'on a accordée à la contribution locale et par la conception limitée que l'on s'est faite du rôle de l'État en matière d'enseignement. Depuis qu'une révolution scolaire s'est effectuée et que le fardeau de l'enseignement public est devenu extrêmement lourd à porter, ces règles se dégagent de plus en plus clairement aux yeux de la plupart des gens. On reconnaît encore la nécessité, pour chaque commission scolaire, de disposer de ressources propres dont elle soit comptable à ses ressortissants; mais on veut de plus en plus que l'État exerce son autorité en matière d'enseignement en fixant, par ses lois et sa réglementation, les exigences auxquelles l'école publique devra satisfaire; on veut aussi que l'État pourvoie, par des subventions, aux moyens financiers dont chaque commission scolaire peut avoir besoin, en marge de ses impôts, pour s'acquitter convenablement de son mandat. Est-il besoin d'ajouter que, les commissions scolaires étant des créatures de l'État, celui-ci a toute autorité pour déterminer l'exercice qu'elles doivent faire des pouvoirs fiscaux qu'il leur a délégués ? En réponse à ces préoccupations, l'État a adopté des mesures qui sont en voie de transformer le régime de financement des commissions scolaires et qui, on l'a vu, ont déjà modifié considérablement l'importance relative des deux éléments constitutifs de ce régime: l'impôt foncier local et les subventions. Mais l'étape déjà parcourue ne fait que mieux ressortir la difficulté d'ajuster convenablement l'un à l'autre ces deux éléments, nécessairement complémentaires, du financement de l'école publique et la nécessité d'apporter d'importants correctifs à leur détermination respective.

IV

Réforme de l'impôt foncier

L'impôt foncier scolaire : maintien et transformation en impôt général

190. L'utilisation de l'impôt local comme base principale du financement de l'école publique pendant de très longues années ne s'explique pas uniquement, on peut bien le croire, par des considérations de principes. Cette fiscalité était bien avantageuse pour les finances provinciales qui se trouvaient ainsi soulagées

d'un fardeau considérable pour l'époque. Aujourd'hui, le trésor public s'est chargé d'une très large part du financement de l'éducation à tous les niveaux et dans tous les secteurs; mais comme le développement de l'enseignement va devoir se poursuivre et que les frais continueront nécessairement de s'accroître, les raisons de convenance fiscale militent peut-être plus que jamais en faveur de la rétention de l'impôt foncier scolaire. La Commission royale d'enquête sur la fiscalité a recommandé que cet impôt reste une source de financement pour les commissions scolaires : nous faisons la même recommandation. Si cet impôt est retenu, ce devra être, évidemment, pour qu'il serve à financer une partie du coût du service d'enseignement de l'école publique dans ce que ce service aura de commun à toutes les écoles et à toutes les régions. Ce sera, à ce titre, un impôt général. Comme il frappe directement ou indirectement, soit en leur qualité de propriétaires, soit en leur qualité de locataires, la presque totalité des personnes physiques et morales domiciliées dans la province, l'impôt foncier a certainement un caractère de généralité très poussé. Il faudra le considérer, dans cette mesure, comme l'équivalent d'un impôt provincial et voir pour cette raison à en uniformiser l'incidence à travers tout le territoire.

Régime actuel de l'impôt foncier

491. Pour acquitter les charges relatives à la construction, à l'entretien et au fonctionnement de l'école publique, les commissaires d'école doivent prélever un impôt foncier. L'assiette de cet impôt est constituée par tous les biens-fonds situés dans les limites du territoire sur lequel ils ont juridiction, sauf ceux qui sont propriété de pouvoirs publics, de corporations religieuses, d'organismes de charité ou d'éducation, ou de sociétés d'agriculture ou d'horticulture, et ne sont pas utilisés comme biens de rapport. Lorsque deux commissions scolaires ont juridiction sur tout ou partie d'un même territoire, l'assiette de l'impôt s'y réduit ordinairement, pour chacune, aux biens-fonds appartenant aux personnes qui lui sont rattachées et à une fraction des biens-fonds appartenant aux sociétés — fraction déterminée par le nombre d'enfants de foi catholique ou de foi protestante, selon le cas, dans l'ensemble des enfants de 5 à 17 ans de ces deux croyances religieuses recensés sur le territoire commun. Dans le cas particulier de la ville de Montréal et d'une vingtaine de municipalités voisines, les biens-fonds appartenant à des personnes physiques que leurs croyances religieuses rattachent directement à l'une ou à l'autre des deux commissions scolaires fonctionnant dans chacune de ces municipalités constituent seuls l'assiette imposable propre à chacune des deux commissions et sont seuls assujettis à un taux d'imposition particulier à chacune; les biens-fonds appartenant à des personnes morales, de même que les biens-fonds appartenant à des personnes physiques qui ne sont ni de foi catholique ni de foi protestante

ni assimilées en tant qu'Israélites, par des dispositions exceptionnelles de la loi, aux contribuables de foi protestante, constituent une assiette imposable distincte, dite « liste neutre », qui est, elle, commune aux deux commissions et dont le taux d'imposition est déterminé par elles conjointement. L'impôt sur les biens-fonds doit être prélevé, sauf exception, suivant l'évaluation qui en est faite par l'administration municipale du lieu. Ce n'est qu'en l'absence d'une telle évaluation ou à défaut de remise du rôle d'évaluation en temps utile par la municipalité que les commissaires d'école peuvent faire procéder à une évaluation. Cependant, lorsque le territoire d'une commission scolaire s'étend en tout ou en partie sur le territoire de plusieurs municipalités et que l'évaluation des biens-fonds ne leur paraît pas avoir été faite de manière uniforme d'une municipalité à l'autre, les commissaires d'école doivent uniformiser les divers rôles de façon à les établir tous sur la base de la valeur réelle. Le taux de l'impôt, que fixent chaque année les commissaires d'école, doit être en principe le même pour tous les biens-fonds assujettis à l'impôt sur un même territoire. La loi de l'instruction publique permet tout au plus, dans le cas de commissions scolaires dont le territoire contient une ville ou un village, d'appliquer aux biens-fonds qui y sont situés un taux supérieur à celui qu'elles appliquent aux autres biens-fonds, à condition que le rapport entre les deux taux ne dépasse pas celui du simple au double. Toutefois, dans la ville de Montréal et dans les municipalités qui l'avoisinent, des lois d'exception permettent d'imposer, pour fins scolaires, les biens-fonds des personnes physiques et les biens-fonds des personnes morales apparaissant sur la liste neutre à des taux différents l'un de l'autre et différents aussi des taux utilisés pour les autres biens-fonds. Ce sont les commissions scolaires elles-mêmes qui procèdent généralement à la perception des taxes qu'elles ont imposées bien qu'elles puissent obliger les conseils municipaux à faire cette perception pour elles auprès de leurs ressortissants. À Montréal et dans plusieurs municipalités voisines de Montréal, les taxes scolaires sont perçues, en vertu de la loi, par les autorités municipales.

Le problème de l'évaluation foncière

492. Pour qu'un impôt foncier soit équitable, il doit frapper tous les contribuables suivant l'importance relative des immeubles dont ils sont propriétaires. Aussi la loi exige-t-elle que tous les contribuables d'une même juridiction soient toujours imposés au même taux et prévoit-elle que l'évaluation de tous les immeubles assujettis à l'impôt foncier soit faite sur une même base en précisant qu'ils doivent tous être évalués à leur valeur réelle. Les tribunaux ont défini la valeur réelle comme étant « le prix qu'un vendeur qui n'est pas obligé de vendre et qui n'est pas dépossédé malgré lui, mais qui désire vendre, réussira à avoir d'un

acheteur qui n'est pas obligé d'acheter, mais qui désire acheter ».[2] Ceci établit bien clairement qu'il s'agit de la valeur marchande des immeubles et non de la valeur d'usage qu'ils peuvent avoir pour ceux qui en sont propriétaires. Les exigences de la loi en matière d'évaluation ne sont malheureusement respectées qu'en partie. Les municipalités s'efforcent généralement — avec un succès d'ailleurs variable, semble-t-il — d'évaluer sur une même base ou suivant les mêmes standards tous les immeubles sur lesquels elles ont à prélever l'impôt foncier dans le territoire sous leur juridiction; mais bien peu d'entre elles font l'évaluation de ces immeubles à leur pleine valeur réelle. À ce sujet, un comité d'étude, constitué en juillet 1963 par le ministre de la Jeunesse pour formuler des recommandations concernant l'approbation des budgets des commissions scolaires, reconnaissait dans son rapport que « les taux d'imposition foncière sont très disparates d'un endroit à l'autre de la province et que d'autre part l'évaluation actuelle varie de 10% à 90% de la valeur marchande des biens fonciers imposables ». De telles disparités dans l'évaluation conduisent évidemment à l'utilisation, par les commissions scolaires, de toute une gamme de taux différents pour la perception de l'impôt requis : on relevait en 1961 des taux allant de $0.10 jusqu'à $6 par $100 d'évaluation. Le résultat de ces différences dans l'évaluation, d'une municipalité à l'autre, est d'empêcher toute comparaison valable des ressources fiscales qui sont à la disposition des différentes commissions scolaires. Il est impossible pour la même raison d'estimer, fût-ce grossièrement, quel est le total de la richesse foncière imposable dans la province.

Correction du régime de l'évaluation foncière

493. Tant que l'évaluation de tous les biens-fonds, sur tout le territoire de la province, n'aura pas été faite à leur valeur réelle, au moyen des mêmes critères et des mêmes normes, il ne sera pas possible de connaître la somme globale de richesse imposable que représentent ces biens-fonds, ni de savoir comment cette richesse imposable se répartit exactement entre toutes les commissions scolaires. Tant que ces données feront défaut, l'uniformisation, entre tous les contribuables de la province, du fardeau fiscal représenté par l'impôt scolaire ne pourra être réalisée complètement, non plus qu'une péréquation des ressources entre toutes les commissions scolaires être établie de façon absolument satisfaisante, par le jeu des subventions. Comme l'uniformisation du fardeau fiscal scolaire et la liaison étroite des subventions aux besoins de l'éducation sur tout le territoire se situent, à notre avis, au cœur des réformes à apporter au financement de l'éducation, nous endossons avec toute la vigueur possible les recommandations de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité concernant le maintien du concept

(2) *Ville de Montréal contre Sun Life Assurance Co. of Canada*, (1952) D.L.R., vol. 2, p. 82.

de la valeur réelle dans les dispositions de la loi concernant l'évaluation foncière et la nécessité, pour les municipalités, d'appliquer ces dispositions en faisant l'évaluation à 100% de la valeur réelle. Nous souscrivons également à toutes les autres recommandations de cette Commission au sujet de l'évaluation foncière et, tout particulièrement, de l'établissement par l'Etat d'un office de l'évaluation foncière. Nous croyons qu'un tel office est nécessaire non seulement pour hâter le travail de révision de tous les rôles d'évaluation qui devra être entrepris, mais pour assurer que ce travail se fera partout suivant les mêmes critères par des évaluateurs bien formés. Qu'il nous soit permis de rappeler que la rectification de l'évaluation des propriétés imposables était déjà fortement recommandée par le rapport Montpetit de 1940 sur les fiscalités municipale, scolaire et provinciale et par le rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels de la Province de Québec (Commission Tremblay). Il est regrettable que ces recommandations pressantes soient restées jusqu'ici lettre morte. Etant donné l'ampleur de la tâche qu'implique le rétablissement de toutes les évaluations à la valeur réelle, il faut l'entreprendre sans délai. Au moment où le produit de l'impôt foncier est encore appelé à s'élever, il est urgent de corriger le régime de l'évaluation foncière, parce que l'évaluation de tous les biens-fonds sur la même base est la condition première de l'uniformisation du fardeau fiscal.

Mesure provisoire : l'uniformisation des rôles d'évaluation

494. Nous savons que la normalisation de l'évaluation foncière[3] prendra plusieurs années à s'effectuer. La Commission royale d'enquête sur la fiscalité estime que le travail de révision ne sera pas terminé avant une dizaine d'années. Aussi propose-t-elle, afin de fournir dans l'intervalle à l'Etat une base de calcul pour la détermination de l'effort fiscal exigé de leurs ressortissants par les différentes commissions scolaires et l'établissement d'un même taux d'imposition par toutes les commissions scolaires, que l'office de l'évaluation dont elle recommande la création procède sans retard à l'uniformisation des rôles d'évaluation des différentes municipalités du Québec. Cette uniformisation consisterait à ramener tous ces rôles a une valeur provisoirement comparable et aussi voisine que possible de la valeur réelle, en appliquant à chacun d'entre eux le coefficient nécessaire pour corriger l'écart relevé entre la valeur réelle et la valeur d'évaluation de l'ensemble des biens-fonds qui s'y trouvent portés. Pareille méthode de correction des rôles d'évaluation n'a été utilisée jusqu'ici au Québec que pour mettre sur une même base de valeur réelle les rôles d'évaluation de quelques municipalités voisines les unes des autres. Son utilisation est prévue aux articles 373 et 491 de la loi de l'ins-

(3) Par normalisation de l'évaluation foncière, nous entendons, ici et dans les paragraphes qui suivent, la réévaluation de tous les biens-fonds dans toutes les municipalités à 100% de la valeur réelle.

truction publique, qui obligent toute commission scolaire locale ou régionale dont le territoire couvre en tout ou en partie plusieurs municipalités, si elle constate que l'évaluation foncière n'est pas faite sur la même base d'une municipalité à l'autre, à modifier les différents rôles pour les rétablir tous sur la base de la valeur réelle avant de prélever un impôt sur l'ensemble de ces biens-fonds ou de répartir des frais à raison de la valeur imposable des biens-fonds de chaque municipalité. La détermination du coefficient d'uniformisation est généralement confiée à une équipe d'évaluateurs, dont le travail consiste à estimer soigneusement un petit nombre de propriétés, choisies dans chaque municipalité selon une technique appropriée d'échantillonnage, de façon à en déterminer la valeur réelle. Le travail d'estimation doit être fait dans toutes les municipalités en question selon les mêmes critères et par des méthodes uniformes. Dans chaque municipalité, le rapport moyen entre la valeur ainsi déterminée pour les propriétés qui ont été choisies et leur évaluation inscrite au rôle fixe le pourcentage de l'évaluation par rapport à la valeur réelle pour l'ensemble du rôle — pourcentage dont sera tiré le coefficient d'uniformisation de ce rôle. Cette uniformisation des rôles tire toute sa valeur de l'utilisation des mêmes critères pour l'estimation de propriétés semblables d'une municipalité à l'autre et de la validité de l'échantillonnage effectué dans chaque municipalité comme point de départ du travail. Étant donné la grande variété de biens-fonds que contiennent certaines municipalités et le manque d'homogénéité dans l'estimation qui peut en avoir été faite lors de la confection du rôle, la détermination d'un coefficient satisfaisant d'uniformisation peut nécessiter un travail considérable. La présence dans une municipalité d'installations industrielles importantes ou nombreuses, dont l'évaluation est difficile à faire sur la même base que le reste des biens-fonds, est par ailleurs de nature à compliquer tellement le travail d'uniformisation des rôles que nous croyons utile d'examiner à ce propos les distinctions à faire entre les biens-fonds de sociétés et les biens-fonds de particuliers.

Régime fiscal distinct pour les sociétés :

a) évaluation par l'autorité provinciale

495. Nous avons déjà laissé entendre que, pour assurer à toutes les sociétés un traitement exempt de discrimination et d'arbitraire, dans le cadre de la fiscalité scolaire, et pour obtenir qu'elles fournissent toutes une contribution aux dépenses de l'enseignement proportionnelle à l'importance de leurs biens-fonds, il conviendrait d'établir un régime fiscal particulier pour les sociétés. C'est principalement à cause du problème que pose leur évaluation que les biens-fonds des sociétés doivent faire l'objet d'un régime spécial. Déjà nous avons vu que l'évaluation actuelle de ces biens-fonds est très inégale d'une municipalité à l'autre. Il y a plus, avons-nous dit. À l'intérieur d'une même municipalité, les biens-fonds

des sociétés sont très souvent évalués sur une base qui n'est pas comparable à celle qui sert à l'évaluation des biens-fonds des particuliers. Cette situation n'est pas nécessairement le fait de considérations étrangères à l'appréciation des valeurs immobilières elles-mêmes. À cause du caractère singulier de bien des établissements ou de l'importance considérable de certaines installations, une évaluation convenable et sûre des biens-fonds de sociétés, à la lumière des critères habituels, présente souvent de sérieuses difficultés pour l'évaluateur moyen. Pour les entreprises qui ne se retrouvent qu'à quelques exemplaires dans la province, les moyens de comparaison font effectivement défaut. Des équipes d'évaluateurs spécialisés, fonctionnant sous la direction d'un office provincial doté du personnel voulu pour établir les méthodes et déterminer les critères à appliquer dans la diversité des circonstances, seraient en mesure d'accomplir un meilleur travail dans ce domaine que des évaluateurs dispersés, sous l'autorité d'un grand nombre de municipalités. Le fait que les mêmes méthodes et les mêmes critères seraient employés sur tous les points du territoire assurerait certainement aux évaluations à faire la plus grande homogénéité possible. Il convient donc, à notre avis, de relever le plus tôt possible toutes les municipalités du soin de faire elles-mêmes l'évaluation des biens-fonds de sociétés qui font partie de leur assiette imposable et de confier ce soin, sur tous les points du territoire, à un office central émanant de l'autorité provinciale. L'autorité de cet office devrait naturellement s'étendre à toutes les parties non organisées du territoire où il pourrait faire l'évaluation à la fois des biens-fonds de sociétés et des biens-fonds de particuliers que la Commission royale d'enquête sur la fiscalité recommande d'y imposer dorénavant pour fins scolaires, ce à quoi nous souscrivons entièrement. Ajoutons ici qu'à notre avis l'impôt scolaire sur ces biens-fonds devrait être perçu par le gouvernement provincial lui-même et porté au budget du ministère de l'Éducation. En ce qui concerne les biens-fonds de sociétés situées dans les municipalités organisées, l'évaluation qui en serait faite par l'office provincial auquel nous songeons devrait être portée aux différents rôles d'évaluation des municipalités dont ces biens-fonds relèvent. Ces biens-fonds pourraient alors être imposés par les autorités municipales dans le cadre de leur fiscalité propre. Ils devraient toutefois être assujettis aux pouvoirs fiscaux des commissions scolaires dans des conditions particulières qu'il nous reste à examiner.

b) imposition à un taux uniforme et application générale du produit de l'impôt

496. L'impôt sur les biens-fonds des sociétés constitue déjà une part importante des ressources que l'impôt foncier procure aux commissions scolaires. Le progrès de l'enseignement étant une condition essentielle du recrutement, par toutes les entreprises, d'un personnel compétent et capable de répondre aux exigences d'un développement

industriel soutenu, une contribution aux dépenses de l'enseignement basée sur les biens-fonds que la plupart d'entre elles utilisent dans leur exploitation, se justifie certainement à bien des égards. L'inégale répartition des biens-fonds de sociétés entre les commissions scolaires fait toutefois varier le produit de l'impôt prélevé sur ces biens-fonds au gré d'un trop grand nombre de situations particulières. En même temps, la présence de pareils biens-fonds en proportion considérable dans l'assiette imposable de certaines commissions scolaires tend à affaiblir indûment, en certains endroits, la part des dépenses de l'enseignement que les particuliers sont appelés à supporter, accroissant ainsi l'inégalité du fardeau fiscal à travers la province. Il convient, dans ces conditions, que l'impôt scolaire sur les biens-fonds des sociétés soit dissocié des besoins particuliers des différentes commissions scolaires, pour être lié aux besoins généraux de l'enseignement élémentaire et secondaire public dans la province. C'était une recommandation importante de la Commission Tremblay, à laquelle nous n'hésitons pas à nous rallier. Il convient aussi que cet impôt soit dissocié complètement de l'impôt sur les biens-fonds des particuliers, auquel seul on peut continuer encore à reconnaître un certain élément d'intérêt local. L'impôt sur les biens-fonds de sociétés devrait donc être prélevé, aussitôt que la normalisation des évaluations le permettra, au même taux pour toutes les sociétés ayant des biens-fonds dans la province. C'est à l'autorité provinciale qu'il appartiendra naturellement d'établir ce taux, à la lumière, il va sans dire, des besoins de l'enseignement, mais compte tenu aussi des possibilités fiscales et des conséquences sérieuses qu'un fardeau trop lourd pourrait avoir sur les nouveaux investissements et sur le progrès économique général de la province. Chaque commission scolaire devrait alors être obligée, par la loi ou par les conditions d'attribution des subventions provinciales, de prélever l'impôt sur les biens-fonds de sociétés situés dans le territoire de sa juridiction au taux ainsi déterminé. Mais, étant donné les différences importantes que le produit de l'impôt des sociétés pourrait introduire dans le budget des différentes commissions scolaires, les sommes ainsi perçues ne devraient pas rentrer comme telles dans leurs ressources propres. Ces sommes devraient être considérées comme perçues au bénéfice du trésor provincial et n'être encaissées par les commissions scolaires qu'à titre de versements anticipés sur les subventions que chacune a droit de recevoir de l'autorité provinciale. Advenant le cas où le montant ainsi encaissé par une commission scolaire dépasserait le total de ses subventions de l'année, remise devrait être faite de l'excédent au trésor provincial. En attendant que la création de commissions scolaires uniques vienne enlever à l'impôt foncier tout caractère confessionnel, l'assujettissement des biens-fonds de sociétés à un impôt général, dont le taux serait le même partout et dont le

produit devrait être attribué par toutes les commissions scolaires au trésor provincial, rendrait inutile toute modification dans le partage du produit de cet impôt entre la commission scolaire à direction catholique et la commission scolaire à direction protestante d'un même lieu et aurait provisoirement l'effet d'une déconfessionnalisation de cet impôt.

Priorité à accorder à la normalisation de l'évaluation des biens-fonds de sociétés

497. Afin de hâter le moment où l'impôt scolaire pourra être uniformisé, comme il convient, entre toutes les sociétés — ce qui ferait disparaître de la fiscalité scolaire les inégalités dont les conséquences peuvent être les plus graves, soit pour le trésor public, soit pour certains contribuables — nous croyons que l'office de l'évaluation foncière devrait entreprendre aussitôt que possible la réévaluation à leur valeur réelle de tous les biens-fonds de sociétés situés dans la province. La même priorité devrait, autant que possible, être accordée à ce travail qu'à l'uniformisation de tous les rôles d'évaluation de la province. Si les deux entreprises pouvaient être faites concurremment, ce qui serait accompli d'une part simplifierait ce qui est à accomplir d'autre part. Ainsi, l'uniformisation des rôles pourrait se réduire à la fraction de ces rôles consacrée aux évaluations des biens-fonds de particuliers, si les biens-fonds de sociétés pouvaient partout être rapidement réévalués. Même si cette simplification ne pouvait s'opérer, le travail de révision des évaluations des biens-fonds de sociétés permettrait certainement d'apporter, en bien des cas, des correctifs utiles aux coefficients d'uniformisation des rôles en voie d'être déterminés. Quoiqu'il en soit, par le double jeu de l'uniformisation des rôles et de la réévaluation des biens-fonds de sociétés, on satisferait certainement, dans la mesure du possible, à l'urgente nécessité d'uniformiser le fardeau fiscal relatif aux dépenses de l'enseignement.

Taux uniforme d'imposition sur les biens-fonds de particuliers

498. Dès que l'uniformisation des rôles d'évaluation aura été effectuée, il sera possible à l'autorité provinciale de déterminer un taux d'impôt scolaire général pour les biens-fonds des particuliers, en fonction du montant global des biens-fonds de cette catégorie qui apparaîtront aux rôles d'évaluation uniformisés et en fonction de la fraction des besoins de l'enseignement qu'on jugera raisonnable de faire couvrir par cet impôt. Il est possible que vers la même époque, si la normalisation de l'évaluation des biens-fonds de sociétés est terminée, le gouvernement puisse aussi établir pour ces derniers le taux d'impôt scolaire général dont nous avons parlé plus haut. Tant qu'un taux uniforme n'aura pas été ainsi établi pour les biens-fonds de sociétés, nous croyons que toutes les commissions scolaires que la loi oblige aujourd'hui à appliquer le même taux d'impôt aux biens-fonds de particuliers et aux biens-fonds de sociétés, devraient provisoirement appliquer à tous les biens-fonds assujettis à leur fiscalité le taux

d'impôt général déterminé pour les biens-fonds de particuliers. Pour ce qui est des commissions scolaires auxquelles la loi permet d'appliquer des taux différents aux deux catégories de biens-fonds, elles ne devraient pas être autorisées à modifier le taux d'impôt applicable aux biens-fonds de sociétés sans avoir obtenu l'approbation de l'autorité provinciale. Il est à remarquer qu'aussitôt que le taux de l'impôt sur les biens-fonds des particuliers se trouvera normalisé d'une commission scolaire à l'autre ou qu'un même taux sera appliqué partout sur ces biens-fonds après l'uniformisation des rôles, les inégalités dans le fardeau fiscal résultant de la division confessionnelle se trouveront de ce fait abolies. Les biens-fonds des particuliers ne resteront susceptibles d'une imposition différente, selon qu'ils appartiennent à des catholiques ou à des protestants, que si des commissions scolaires à direction catholique ou à direction protestante se prévalent du droit de prélever un impôt additionnel à l'impôt scolaire général dont nous parlerons au paragraphe suivant. Cette dernière possibilité de différence de traitement fiscal entre catholiques et protestants comme tels disparaîtra naturellement avec la création de commissions régionales uniques.

Possibilité d'un impôt additionnel sur les biens-fonds de particuliers

499. Nous avons déjà dit au chapitre premier qu'un impôt local nous paraissait encore essentiel au fonctionnement des commissions scolaires. Nous avons dit aussi que la décentralisation politique de l'administration des écoles, grâce à ces corps publics démocratiquement élus et capables de déployer une initiative précieuse, doit à nos yeux rester un fondement du système scolaire public. Un impôt local établit l'autorité et la responsabilité de la commission scolaire à l'égard de ses ressortissants; il garantit en même temps à l'État que l'administration des fonds publics octroyés à la commission scolaire sera faite avec le même soin que celle des fonds prélevés par elle. Nous avons dit d'autre part que, pour assurer l'uniformisation du fardeau fiscal à travers la province, l'impôt sur les particuliers et l'impôt sur les sociétés devraient tous deux être généraux, c'est-à-dire être prélevés au même taux par toutes les commissions scolaires. Pour dénouer cette contradiction, nous avons à suggérer que les commissions scolaires ne soient pas limitées, dans la levée d'un impôt sur les particuliers, à ce que nous avons appelé jusqu'ici l'impôt scolaire général. À notre avis, elles devraient être autorisées, sur approbation des autorités compétentes, à prélever au besoin un impôt additionnel sur les biens-fonds des particuliers pour couvrir les frais supplémentaires de services scolaires spéciaux et même, à l'occasion, un déficit imprévu d'administration. Le droit de lever un impôt additionnel à l'impôt général ne devrait toutefois s'appliquer qu'aux biens-fonds des particuliers, parce que leur imposition est plus naturellement liée au processus démocratique local que celle des biens-fonds de sociétés. En même temps, une

augmentation de l'impôt des particuliers est plus facile à justifier en fonction des circonstances particulières de l'enseignement dans une localité, qu'une augmentation de l'impôt des sociétés. Enfin, le fait que les biens-fonds de sociétés varient grandement en importance dans l'assiette imposable, d'une commission scolaire à l'autre, s'oppose à leur utilisation comme source additionnelle de revenu local. C'est justement à cause de l'inégale répartition de ces biens-fonds et du lien particulièrement fort entre l'intérêt des sociétés et les besoins généraux de l'enseignement que nous avons conclu que l'impôt des sociétés devait être prélevé de façon strictement uniforme à travers toute la province. La recommandation que nous avons faite que le produit de cet impôt soit traité comme s'il appartenait au trésor provincial, si elle est acceptée, rendrait d'ailleurs sans objet, pour une commission scolaire quelconque, l'imposition des biens-fonds de sociétés à un taux supérieur au taux établi par l'autorité provinciale. L'État doit rester le seul arbitre d'une modification du taux de l'impôt des sociétés, une fois que ce taux aura été uniformisé.

Normalisation du fardeau fiscal grâce aux indices de richesse

500. En attendant que les mesures de normalisation et d'uniformisation des évaluations soient adoptées, il sera nécessaire pour l'État — à cause de l'importance croissante des dépenses de l'enseignement et de la proportion de plus en plus grande que les subventions seront appelées à supporter de l'ensemble de ces dépenses — de s'assurer que le fardeau de l'impôt foncier scolaire est réparti aussi uniformément que possible sur tous les contribuables. Il a déjà commencé à le faire en exigeant que toutes les commissions scolaires qui demandent des subventions d'équilibre budgétaire augmentent le taux de l'impôt auquel sont assujettis leurs contribuables, si ce taux ne correspond pas à ce qu'il a défini comme l'effort fiscal minimum pour l'ensemble de la province. En l'absence d'évaluations foncières uniformes ou même comparables, d'une municipalité à l'autre, l'autorité provinciale a eu recours dès 1963, pour la détermination de l'effort fiscal exigé par les différentes commissions scolaires, à des indices de richesse élaborés par le Bureau de planification du ministère de la Jeunesse. De tels indices ont déjà été utilisés avec succès en plusieurs endroits aux États Unis, et ceux qui ont été mis au point pour répondre aux exigences de la situation au Québec n'ont donné lieu jusqu'ici à aucune critique sérieuse. Certaines commissions scolaires se sont élevées contre l'application particulière qui avait été faite de l'un ou l'autre de ces indices à leur situation fiscale. Les services du ministère ont prévenu toute contestation sérieuse soit en fournissant de simples éclaircissements, soit en corrigeant l'indice sur la base de nouvelles données. Le ministère s'est toujours montré prêt, en effet, à reviser un indice lorsque des renseignements supplémentaires le justifiaient. Nous n'hésitons pas, pour notre part, à recommander que le ministère de l'Éducation

continue à se servir de ces indices pour obtenir le relèvement de l'effort des contribuables à un minimum acceptable, en attendant qu'il soit possible d'établir un taux uniforme d'impôt scolaire. On trouvera aux paragraphes suivants quelques indications rapides sur les éléments constitutifs des indices de richesse actuellement utilisés par le ministère de l'Éducation du Québec.

Les indices du ministère de l'Éducation :

i. l'indice de richesse urbain

561. L'indice de richesse est le résultat d'un calcul par lequel on cherche à déterminer la valeur de la propriété foncière dans une municipalité d'une manière indirecte, c'est-à-dire à partir de renseignements aisément accessibles sur les biens et les revenus de la population d'une municipalité, et qui reflètent la richesse foncière de cette municipalité. Au Québec, deux indices ont été mis au point, l'indice urbain et l'indice rural. L'indice urbain utilisé à l'heure actuelle est calculé pour chaque municipalité à partir de quatre facteurs :

- la valeur du logement correspondant à la moyenne des loyers mensuels comptants (ou contractuels) déclarés au recensement de 1961
- la valeur médiane du logement habité par son propriétaire, selon les déclarations faites au recensement de 1961
- la valeur du logement correspondant à la moyenne des revenus par chef de famille salarié recensés en 1961
- la moyenne pondérée des permis de construction de nouveaux logements octroyés durant six années consécutives.

Le premier facteur est multiplié par le nombre de locataires, le second par le nombre de propriétaires; la somme de ces deux produits est ensuite divisée par le nombre total de locataires et de propriétaires. Le résultat de cette opération donne, par unité de logement, ce qu'on appelle « l'indice du marché immobilier ». Les deux autres facteurs sont combinés, en attribuant à chacun une valeur égale, pour former « l'indice du dynamisme du milieu économique ». C'est enfin la combinaison de ces deux indices, en proportion égale, qui constitue l'indice global de richesse foncière relative. Comme on le voit, cet indice ne mesure pas directement la valeur absolue de la propriété foncière d'une municipalité, mais il reflète assez bien la richesse foncière pour permettre de comparer l'effort fiscal d'une municipalité à celui des autres municipalités de la province. On peut en effet en tirer un indice d'effort fiscal pour chaque municipalité, par le calcul suivant :

$$\frac{\text{valeur par logement au rôle d'évaluation}}{\text{indice de richesse foncière}}$$

multiplié par

taux de l'impôt foncier des particuliers

égale

indice de l'effort fiscal.

Ce calcul a été fait en 1963 pour toutes les municipalités urbaines de la province, et a montré que l'indice de l'effort fiscal variait de $0.10 à $1.98. C'est alors que, sur la recommandation du comité d'étude des budgets des commissions scolaires, le conseil des ministres a fixé le taux normal de l'indice de l'effort fiscal au 85e percentile de la distribution, c'est-à-dire à un taux de $1.30 par $100 de l'indice de richesse. C'est à partir de cet indice normal de l'effort fiscal que s'établit le taux normalisé d'impôt foncier des particuliers pour chaque municipalité, suivant la formule suivante :

$$\frac{\text{indice de richesse foncière} \times \$1.30}{\text{valeur par logement au rôle d'évaluation}}$$

égale

taux normalisé d'impôt foncier des particuliers.

ii. l'indice de richesse rural

502. L'indice de richesse que nous venons de décrire s'applique bien au milieu urbain; il ne correspond cependant pas aux conditions du milieu rural. Un second indice est donc utilisé pour les municipalités scolaires rurales. Il est calculé à partir de trois facteurs, au lieu de quatre :

- la valeur du logement, correspondant à la moyenne des revenus par chef de famille salarié selon le recensement de 1961
- la valeur de l'unité de logement, établie d'après la valeur marchande de tous les produits agricoles vendus par la ferme, pour les années de recensement 1951 et 1961
- la valeur moyenne des terres et bâtiments par ferme, selon le recensement de 1961.

La combinaison de ces trois facteurs produit l'indice de richesse foncière, qui permet ensuite de calculer l'indice de l'effort fiscal. Dans le cas des municipalités scolaires rurales, l'indice de l'effort fiscal correspondant au 85e percentile se situe à $0.80 par $100 de l'indice de richesse : c'est ce taux qui a été adopté comme représentant l'effort fiscal normal, et qui a servi à calculer le taux normalisé d'impôt foncier dans les commissions scolaires rurales.

L'utilisation des indices de richesse

503. En l'absence d'une évaluation uniformisée des biens-fonds imposables, ces deux indices de richesse, indice rural et indice urbain, permettent au ministère de l'Éducation d'exiger, des commissions scolaires qui demandent une subvention d'équilibre budgétaire, qu'elles normalisent préalablement l'effort fiscal de leurs contribuables, lorsque le produit de l'impôt foncier prélevé par elles est inférieur au montant que produirait le taux normalisé d'impôt appliqué à la valeur fournie par l'indice de richesse pour leur territoire. Toutefois, étant donné l'écart considérable, dans certaines commissions scolaires, entre le produit de l'impôt existant et celui

qu'il faudrait prélever pour atteindre l'effort fiscal à fournir, on n'exige d'aucune commission qu'elle augmente la taxe foncière de plus de 20% du taux normalisé par année. Il faut cependant souligner que les indices de richesse ne s'appliquent qu'aux biens-fonds de particuliers. Ils ne sauraient s'appliquer aux biens-fonds de sociétés puisque, comme on a pu le constater, le calcul en est basé sur le logement. Mais en dépit des imperfections qui lui sont inhérentes, cette méthode de normalisation de l'effort fiscal a amené une répartition plus équitable qu'auparavant du fardeau des charges financières pour au moins une partie des contribuables et elle a permis une distribution rationnelle des subventions d'équilibre budgétaire. Nous verrons plus loin que, pour qu'une réforme complète du régime de subventions puisse s'effectuer rapidement et équitablement, il faudra recourir dans toute la mesure possible aux indices de richesse pour la normalisation de l'effort fiscal. Mentionnons ici qu'il y aurait avantage à utiliser les indices de richesse comme moyen de contrôle de la validité du travail d'uniformisation des rôles qui devra être entrepris à travers la province. Dans bien des cas, les indices de richesse pourraient servir de points de comparaison ou de facteurs de pondération des coefficients d'uniformisation obtenus. La comparaison entre le coefficient d'uniformisation et l'indice de richesse d'une localité pourrait permettre de corriger l'un par l'autre et de donner ainsi aux deux une plus grande validité.

V

Réforme du régime des subventions

Composition du régime actuel des subventions

504. Le financement des commissions scolaires, avons-nous dit, provient de deux sources complémentaires: l'impôt foncier local dont nous venons de recommander l'uniformisation progressive dans l'ensemble de la province, et les subventions octroyées par le gouvernement provincial. Celui-ci accorde aux commissions scolaires trois types de subventions: les subventions dites statutaires, les subventions d'équilibre budgétaire et les subventions de construction. Nous allons maintenant analyser ce régime de subventions, tel qu'il fonctionne présentement, et montrer comment il devra évoluer, compte tenu des recommandations que nous venons de faire concernant l'impôt foncier, pour répondre au développement scolaire de manière satisfaisante. Notons tout de suite que, dans le régime actuel, les diverses subventions ne s'ajustent encore aux besoins de l'enseignement et aux inégalités des ressources fiscales que pour une partie des commissions scolaires. Là où cet ajustement s'opère, on peut caractériser le système de financement des commissions scolaires en disant qu'il se compose de quatre éléments venant toujours s'inscrire au budget de chaque

commission scolaire dans le même ordre. Le premier de ces éléments, l'élément de base, est constitué par les subventions statutaires — et, à l'occasion, par les versements à encaisser sur les subventions de construction déjà consenties. Chaque commission scolaire est assurée de recevoir chaque année, sous cette forme, du ministère de l'Éducation, une somme dont elle peut calculer assez exactement le chiffre d'avance. Le produit de l'impôt foncier à prélever vient s'y ajouter comme deuxième élément. Si la somme de ces deux éléments n'est pas suffisante pour couvrir toutes les dépenses prévues, le taux de l'impôt doit être relevé jusqu'à ce que le produit représente un effort fiscal normalisé pour les contribuables du lieu. Lorsqu'une commission scolaire ne boucle pas son budget avec les subventions statutaires et le produit d'un impôt foncier normalisé, un troisième élément peut venir s'ajouter aux deux premiers : c'est la subvention d'équilibre budgétaire dont le montant couvrira l'excédent des dépenses prévues mais à concurrence seulement, pour ce qui est des dépenses normalisées, de la fraction de ces dépenses rentrant dans les normes prévues. Un quatrième élément peut venir compléter le système : une commission scolaire peut taxer ses contribuables au-delà du taux de l'impôt foncier normalisé et employer ce supplément de revenus au paiement de dépenses non admissibles dans le calcul des subventions d'équilibre budgétaire. Le jeu de ces trois ou quatre éléments n'entre cependant pas, nous l'avons dit, dans le financement de toutes les commissions scolaires : environ 25% d'entre elles, en effet, parmi lesquelles on trouve les plus importantes, réussissent à boucler leur budget grâce seulement aux subventions statutaires dont elles bénéficient et à l'impôt foncier qu'elles perçoivent. Comme elles n'ont pas à recourir aux subventions d'équilibre budgétaire, elles ne sont pas soumises à la nécessité d'établir que le produit de leur impôt correspond à un taux normalisé pour leurs contribuables, ni de relever le taux de leur impôt au cas où l'effort fiscal fourni par ces derniers ne serait pas au niveau minimum prévu. Nous avons dit qu'à l'avenir toutes les commissions scolaires devraient être tenues d'imposer à leurs contribuables un effort fiscal minimum déterminé pour toute la province. Cette réforme fiscale appelle une réforme du régime des subventions.

Les subventions statutaires

505. Les subventions statutaires sont cet ensemble de subventions, établies par la loi des subventions aux commissions scolaires de 1961, dont les montants et les conditions d'attribution sont déterminés avec précision dans ce texte de loi. Nous avons déjà vu que leur introduction accompagna les modifications apportées par l'État à la loi de l'instruction publique dans le but de généraliser l'enseignement secondaire et de démocratiser l'école publique et constitua en soi une mesure très importante destinée à accroître sensiblement la contribution de l'Etat au financement des commis-

sions scolaires et à répartir cette contributi[illegible] une certaine mesure en fonction de la disparité des ressources entre ces corps publics. Disons tout de suite que ces subventions ont toutes un caractère d'uniformité en ce sens que, pour toute commission scolaire, elles sont, les unes, calculées d'après le nombre d'élèves auxquels la commission scolaire dispense ou fait dispenser certains services scolaires et les autres, au moins limitées à un multiple du nombre des élèves. Certaines d'entre elles sont strictement uniformes; ce sont :

— la subvention pour les *frais d'administration et d'entretien*: $25 par élève des classes maternelles, du cours élémentaire et du cours secondaire

— la subvention pour les *livres de classe*: $4 par élève du cours élémentaire et $9 par élève du cours secondaire.

D'autres représentent un pourcentage de la dépense, mais avec un chiffre-limite déterminé par le nombre des élèves; ce sont :

— la subvention pour les *livres de bibliothèque scolaire*, qui est de 75% du montant payé pour l'achat de livres, mais ne dépasse pas $1 par élève du cours élémentaire et $2 par élève du cours secondaire

— la subvention pour le *transport des élèves* qui est de 75% du coût du transport des élèves mais ne dépasse pas $60 par élève du cours élémentaire et $100 par élève du cours secondaire; cette subvention ne s'applique qu'aux commissions scolaires locales dont le territoire recouvre en tout ou en partie une municipalité de campagne, à celles qui transportent leurs élèves à l'école d'une municipalité voisine, et aux commissions scolaires régionales.

Les dernières, qui sont les plus importantes, par les sommes qui y sont consacrées sont, elles, établies, d'après un barème, à des montants par élève variables d'une commission scolaire à l'autre en fonction du pourcentage de l'impôt des sociétés dans les recettes fiscales de chacune. Ce sont :

— la subvention pour la *rémunération du personnel enseignant* dont le montant varie de $75 à $10 par élève du cours élémentaire et du cours secondaire suivant que le pourcentage de l'impôt perçu des sociétés s'élève de 10% à 64% ou plus du produit total de l'impôt local

— la subvention pour l'*organisation du cours secondaire* qui est du même montant que la précédente et affectée du même coefficient de variation, pour chaque élève de 8e et de 9e année, et d'une fois et demie ce montant, pour chaque élève d'un degré supérieur

— la subvention pour les *frais de scolarité à des institutions d'enseignement secondaire indépendantes* qui, pour chaque élève dont

Tableau XXVIII

Subventions provinciales aux commissions scolaires
(en millions de dollars)

Exercices terminés le 31 mars	*1960*	*1961*	*1962*	*1963*	*1964*	*1965*
Subventions statutaires:						
– frais d'administration et d'entretien	—	—	13.0	19.0	23.5	25.0
– rémunération du personnel enseignant et organisation des cours secondaires	27.1	40.7	65.8	51.5	70.5	74.0
– livres de classe	1.7	2.6	4.5	8.5	5.3	5.3
– livres de bibliothèques scolaires	—	—	.4	.6	.6	.6
– frais de scolarité dans les institutions indépendantes	—	—	2.1	4.2	6.9	6.2
– classes spéciales	—	—	.1	.3	.6	.7
– transport d'élèves	2.9	4.7	9.9	10.1	11.5	13.0
Sous-total	31.7	48.0	95.8	94.2	118.9	124.8
Construction et service de la dette:						
– construction et réparation d'écoles	41.6	42.9	48.3	41.3	40.2	33.8
– service de certains emprunts	4.0	4.1	4.0	3.2	4.9	4.1
Sous-total	45.6	47.0	52.3	44.5	45.1	37.9
Subventions d'équilibre budgétaire	—	—	—	—	—	49.0
Subventions statutaires des écoles catholiques et protestantes de Montréal et de Québec	—	—	—	33.2	34.7	36.2
Subventions diverses	2.4	3.4	1.4	1.7	1.3	.2
TOTAL	79.7	98.4	149.5	173.6	200.0	248.1

SOURCE : *Comptes publics* (de 1960 à 1964) et *Budget* (1964-1965) de la province.

les frais de scolarité sont acquittés à concurrence de $200 par une commission scolaire, est du double du montant prévu par élève pour la rémunération du personnel enseignant et affectée du même coefficient de variation, et qui est par ailleurs limitée à 75% des frais de scolarité payés

— la subvention pour les *classes spéciales* qui est, pour chaque élève de ces classes, de la moitié du montant prévu par élève pour la rémunération du personnel enseignant, dans le cas des classes maternelles, et de la totalité de ce montant, dans le cas des classes pour enfants handicapés ou exceptionnels, et affectée dans l'un et l'autre cas du même coefficient de variation.

Le tableau XXVIII permet de voir l'importance relative et l'augmentation rapide de ces diverses subventions depuis leur mise en place en 1961. Comme les chiffres en sont tirés des comptes et du budget de la province, dont l'exercice se termine le 31 mars, ils ne concordent pas avec ceux des subventions reçues par les commissions scolaires qu'on a pu relever au tableau XXV parce que ces autres chiffres sont tirés des comptes des commissions scolaires pour des exercices se terminant le 30 juin. La différence s'explique entièrement par le décalage des exercices.

Subventions statutaires particulières à Montréal et à Québec

506. Les subventions statutaires dont nous venons de parler sont consenties à toutes les commissions scolaires locales et régionales à l'exception des quatre commissions scolaires suivantes : la Commission des écoles catholiques de Montréal, le Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal, la Commission des écoles catholiques de Québec et le Bureau des écoles protestantes de Québec métropolitain. Ces quatre organismes ne reçoivent aucune des subventions en question, si ce n'est la subvention payable au titre des frais de scolarité versés à des établissements d'enseignement secondaire indépendants, mais elles reçoivent à tous les autres titres une subvention unique de $50 par élève d'une classe maternelle, de $100 par élève du cours élémentaire et de $175 par élève du cours secondaire. Cette subvention est strictement uniforme, n'étant affectée d'aucun coefficient de variation en fonction du pourcentage de l'impôt des sociétés dans les recettes fiscales. Elle tient lieu également des subventions de construction, auxquelles ces quatre commissions scolaires ne sont pas admises. Grâce à cette subvention et au produit de l'impôt foncier, ces commissions scolaires n'ont pas eu à recourir jusqu'ici aux subventions d'équilibre budgétaire.

Critique des subventions statutaires

507. Les subventions statutaires ont joué un rôle important dans le développement des services d'enseignement depuis 1961. Elles ont fourni aux commissions scolaires une bonne partie des revenus

additionnels dont elles avaient besoin pour faire face à leurs nouvelles obligations en matière d'enseignement et à la croissance des effectifs d'élèves. Mais comme on peut s'en rendre compte par la faible proportion des commissions scolaires qui n'ont pas eu à demander des subventions additionnelles, sous forme de subventions d'équilibre budgétaire, l'étape où les subventions statutaires pouvaient être d'une utilité générale n'a pas tardé à être dépassée. Elles risquent maintenant d'enrayer le mouvement vers l'uniformisation de l'effort fiscal que la nécessité d'octroyer des subventions de péréquation a logiquement amorcé. Notons ici que les subventions statutaires ne jouent effectivement, par le coefficient de variation dont sont affectées les plus importantes d'entre elles, qu'un rôle de péréquation insuffisant. Il est vrai que la plus grosse part de la subvention est moins élevée pour les commissions scolaires dont l'assiette imposable est constituée plus largement de biens-fonds de sociétés; mais on ne corrige ainsi le plus souvent que des inégalités extrêmes dans la répartition du fardeau fiscal. La présence d'importants biens-fonds de sociétés dans une localité et leur absence dans une autre n'est pas le seul facteur de disparité dans l'évaluation imposable par élève entre les commissions scolaires, même si c'est le plus évident; bien d'autres éléments de richesse imposable se trouvent inégalement répartis. Si l'on veut rendre possible une égalisation raisonnable du fardeau fiscal d'une commission scolaire à l'autre, comme nous le proposons ci-dessus, il faut enlever aux subventions statutaires l'importance qu'elles ont encore dans plusieurs budgets: les ressources qu'elles apportent à certaines commissions scolaires empêchent de les assujettir à une règle commune d'uniformisation de l'effort fiscal. Aussi recommanderons-nous de les faire disparaître. Elles ont pu constituer une importante étape de transition vers le nouveau régime de financement qu'ont inauguré les subventions d'équilibre budgétaire, mais elles n'auront plus aucun rôle à remplir une fois organisé le régime que nous voulons proposer.

Subventions d'équilibre budgétaire

508. Nous avons déjà montré comment le ministère de l'Éducation avait été mis dans l'obligation dès 1963 de pourvoir aux besoins croissants d'un grand nombre de commissions scolaires au moyen de subventions additionnelles aux subventions statutaires. Ces nouvelles subventions prirent le nom de subventions d'équilibre budgétaire parce qu'elles étaient destinées à combler l'écart apparaissant au budget d'un grand nombre de commissions scolaires entre les revenus dont celles-ci pouvaient disposer et les dépenses qu'elles devaient supporter. Nous avons rappelé que la première condition posée à l'octroi de ces subventions avait été la normalisation de l'effort fiscal imposé à leurs contribuables par toutes les commissions scolaires qui présentaient ainsi des budgets déficitaires. Cette normalisation avait pu être exigée grâce à l'utilisation des indices

de richesse dont nous avons décrit en détail l'application. Pour l'exercice 1963-64, $34.5 millions furent accordés en subventions d'équilibre budgétaire; le ministère annonça que la normalisation de l'effort fiscal qui avait été à cette occasion exigée des commissions scolaires avait produit une augmentation de l'ordre de $10 millions dans le produit de l'impôt foncier pour cet exercice. Une seconde condition s'était ajoutée à la première pour l'exercice 1964-65 : que les dépenses proposées rentrent dans le cadre de normes que le ministère avait élaborées dans l'intervalle, et qui portaient principalement sur le rapport maître-élèves à l'élémentaire et au secondaire. Pour l'exercice 1964-65 les subventions d'équilibre budgétaire s'élevèrent à $63 millions.

Normalisation des dépenses dans le cadre des subventions d'équilibre budgétaire

509. Pour l'étude des demandes de subventions d'équilibre budgétaire de l'exercice 1965-1966, le ministère de l'Éducation a préparé un ensemble de règles assez détaillées touchant la presque totalité des dépenses ordinaires de fonctionnement des commissions scolaires. Les règles ont été rendues publiques suffisamment à l'avance pour que toutes les commissions scolaires puissent les observer. Notons à ce sujet que ces règles n'obligent que les commissions scolaires qui ont à demander une subvention d'équilibre budgétaire. Les autres, qui peuvent équilibrer leur budget sans avoir recours à une telle subvention, restent libres dans l'établissement de leurs divers postes de dépenses. Sans entrer dans les détails, on peut résumer les dépenses admissibles, d'après les règles les plus récentes, de la façon suivante :

— sauf dans des cas spéciaux, le rapport maître-élèves accepté est de 1:40 au niveau pré-scolaire, 1:28 à l'élémentaire, de 1:17 au secondaire et de 1:15 pour des classes spéciales de déficients psychiques

— un mode de calcul est établi pour déterminer dans chaque commission scolaire le salaire moyen du personnel enseignant, en tenant compte du salaire moyen de l'année précédente, de la scolarité et de l'expérience moyennes du corps enseignant de la commission scolaire

— un mode de calcul est établi pour déterminer le salaire moyen du personnel de direction, en tenant compte des mêmes facteurs

— pour le perfectionnement des maîtres : des dépenses n'excédant pas 0.5% de la somme totale des traitements du personnel enseignant et du personnel de direction

— pour le personnel de secrétariat et le personnel technique (appariteurs, surveillants) : des dépenses qui ne dépassent pas $8 par élève au secondaire et $2 par élève à l'élémentaire

— pour les fournitures et le matériel didactique, y compris les manuels : $20 par élève au secondaire et $8 à l'élémentaire

— pour les dépenses des bibliothèques scolaires : $5 par élève

— pour deux des services éducatifs suivants : culte et pastorale, santé et clinique psychologique, examens, techniques audio-visuelles, service social, contrôle des absences, loisirs et sports, cinémathèque, discothèque : $7 par élève d'une commission scolaire régionale

— pour les services éducatifs à l'élémentaire : le montant des dépenses approuvées l'année précédente

— pour l'administration générale : $18 par élève d'une commission scolaire régionale, $8 par élève d'une commission scolaire locale dont les dépenses de fonctionnement sont inférieures à $500,000 et $12 par élève d'une commission scolaire locale dont les dépenses de fonctionnement dépassent $500,000

— la création de tout nouveau service éducatif, tout projet de recherche ou d'expérimentation et toute initiative nouvelle doivent être approuvés par le ministère avant l'engagement de la dépense.

Ainsi qu'on peut le voir, ces normes ont encore besoin d'être précisées, complétées et assouplies. Dans certains cas, par exemple, elles procèdent par exclusion, obligeant les commissions scolaires à ne choisir que quelques services dans un ensemble dont tous les éléments nous paraissent essentiels. D'autres services se voient allouer un montant tout à fait insuffisant, par exemple les bibliothèques, alors que les dépenses de certains autres sont maintenues au même montant que l'année précédente. Au moment où beaucoup de commissions scolaires doivent créer de toutes pièces des services inexistants ou prévoir l'expansion de services embryonnaires, de telles mesures devront faire place, le plus tôt possible, à une politique de développement rapide et ordonné, inscrite dans le plan provincial de développement scolaire. D'autres services, et tout particulièrement le service du ramassage scolaire qui devient chaque année plus important, feront l'objet d'études de façon à en rationaliser l'organisation et les coûts. Enfin, les normes actuelles du ministère devront être adaptables aux grandes régions de la province. C'est pourquoi nous avons recommandé aux chapitres V et VI que les commissions régionales d'une même grande région économique élaborent avec leur conseil de développement scolaire, dès qu'il sera créé, les normes des services et des dépenses, selon leurs besoins et la qualité de leurs services. Ces normes, soumises à l'approbation du ministre de l'Éducation, constitueront le plan régional de développement scolaire et pourront s'intégrer à un plan provincial diversifié.

Subventions de construction et autres formes d'aide

510. En marge des subventions statutaires et des subventions d'équilibre budgétaire, le ministère de l'Éducation consent aux commissions scolaires qui ont à entreprendre des travaux de construction et de réparation d'écoles des subventions dont l'importance varie suivant leurs besoins et leurs ressources propres, et se situe depuis quelques années, pour la moyenne des bénéficiaires, à 65% environ du coût de l'investissement. Les subventions de construction ont représenté pendant quelque temps la principale forme d'assistance consentie par l'État aux commissions scolaires. Ainsi, de 1952 à 1960, elles ont constitué à elles seules, d'une année à l'autre, un peu plus de la moitié du budget total des subventions aux commissions scolaires. Depuis, comme on peut le voir au tableau XXVIII, ces subventions n'ont guère augmenté en chiffres absolus, fluctuant autour de $40 millions par année, tandis que leur importance relative, à cause de l'accroissement des autres subventions, a fléchi sensiblement. Elles sont toutefois appelées à reprendre leur progression et s'inscrivent aux prévisions budgétaires du prochain exercice pour $95 millions contre $50 millions cette année. Il y a lieu de noter que les montants qui apparaissent aux comptes de la province ou dans ceux des commissions scolaires sous le titre de subventions de construction sont constitués principalement par les versements faits au cours de l'année sur des subventions consenties antérieurement. Les subventions de construction sont en effet ordinairement payables en quatre ou cinq versements annuels, de sorte que les commissions scolaires sont généralement appelées à contracter des emprunts pour la totalité du coût des constructions qu'elles entreprennent, quitte à appliquer au remboursement des premières tranches de ces emprunts les versements qu'elles reçoivent en paiement des subventions. Le coût global des constructions nouvelles s'inscrivant dans leur dette consolidée, les subventions de construction qu'elles reçoivent deviennent effectivement une contribution à leurs dépenses de fonctionnement qui vient réduire d'autant le service de cette dette. Rappelons que les subventions statutaires particulières accordées à quatre commissions scolaires de Montréal et de Québec et se chiffrant par quelque $35 millions sont considérées pour une part comme tenant lieu à ces commissions scolaires de subventions de construction. Par ailleurs, l'État continue à verser, nous l'avons vu, à la plupart des autres commissions scolaires, aux termes de la loi pour faciliter davantage le progrès de l'éducation, de subventions de construction. Par ailleurs, l'État continue à verser, financières des emprunts qu'elles avaient contractés de 1946 à 1956 pour des constructions d'écoles subventionnées déjà en partie par le trésor provincial. Là encore c'est par le service de la dette que l'État subventionne les constructions scolaires. Il subventionne encore indirectement des construction d'écoles, par le jeu des subventions d'équilibre budgétaire, dans la mesure où ces subventions, destinées

à couvrir l'écart entre les revenus et les dépenses de plus de 1,100 commissions scolaires, ne prennent pas seulement en ligne de compte les seules dépenses de fonctionnement normalisées des commissions scolaires en question mais le service de leur dette, quel qu'en soit le montant. Lorsque les subventions d'équilibre budgétaire s'étendent ainsi au coût de constructions scolaires, elles se trouvent à jouer pour les dépenses de cette nature un rôle de péréquation lié à l'uniformisation du fardeau fiscal auquel nous reviendrons plus loin.

Une double réforme —

511. Ce système de financement est le fruit de l'évolution qui s'est produite depuis cinq ans; il a été construit pour répondre aux problèmes successifs qu'a posés l'élévation des dépenses de l'enseignement. Il est maintenant nécessaire de le reviser à la lumière de l'expérience acquise au cours des étapes parcourues et en prévision de l'augmentation continue des dépenses des commissions scolaires et d'un accroissement considérable de l'aide de l'État. Dans cette perspective, une double réforme doit être effectuée pour rendre plus efficace et plus équitable le régime actuel des subventions : l'abolition de toutes les subventions statutaires ainsi que des subventions de construction et la transformation de la subvention d'équilibre budgétaire en une subvention unique de développement scolaire destinée à répondre à tous les besoins de chacune des commissions scolaires, dans le cadre d'un plan financier de développement scolaire adapté aux nécessités de l'enseignement et aux ressources de l'État et des commissions scolaires elles-mêmes, et constamment revisé.

a) abolition de certaines subventions

512. Nous recommandons que soit abandonné le régime des subventions statutaires actuelles de façon à accélérer le mouvement déjà engagé vers un système de financement à la fois plus équitable et plus adapté aux exigences du développement scolaire prévu. Il conviendrait d'abolir ces subventions pour toutes les commissions scolaires de la province, y compris la Commission des écoles catholiques de Montréal, le Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal, la Commission des écoles catholiques de Québec et le Bureau des écoles protestantes de Québec métropolitain, qui jouissent à cet égard d'un régime d'exception. En effet, ces subventions ont le grave défaut de n'être pas mesurées d'après les charges et les besoins de chaque commission scolaire, ni d'après le fardeau fiscal porté par les contribuables. En même temps, leur distribution à toutes les commissions scolaires permet à celles qui ont le plus de ressources ou le moins de charges de ne pas avoir à compter sur des subventions d'équilibre budgétaire et d'échapper ainsi, à la fois, à la normalisation des dépenses et à la normalisation de l'effort fiscal.

513. Au lieu de faire entrer dans le financement des commissions scolaires des subventions de l'État qui sont sans liaison avec les dépenses effectivement engagées et tiennent compte bien imparfaitement des moyens de les acquitter et de l'effort fiscal fourni par la collectivité locale, nous croyons que les subventions destinées aux commissions scolaires devraient toutes être établies de façon à tenir compte, dans toute la mesure du possible, de deux éléments : les besoins essentiels de l'enseignement dont chaque commission scolaire est chargée dans le cadre du développement scolaire d'ensemble, et les moyens financiers qu'elle peut réunir, de source locale, par la seule imposition des particuliers. Ce n'est, en effet, qu'en réduisant à l'impôt général perçu des particuliers la base du financement d'origine locale, et en établissant à l'échelle provinciale un taux uniforme pour les sociétés qu'il sera possible, premièrement, d'assurer que tous les contribuables participent équitablement au financement de l'enseignement dans la province — les particuliers d'une part et les sociétés d'autre part, — et, deuxièmement, d'établir une base de comparaison satisfaisante, à partir de la richesse locale, pour déterminer la proportion des dépenses de chaque commission scolaire que l'État doit assumer par ses subventions. En effet, sur cette nouvelle base locale de financement on pourrait établir une subvention unique de l'État, calculée et déterminée pour chaque commission scolaire suivant sa situation propre et opérant de l'une à l'autre une péréquation aussi complète que possible. Cette subvention serait calculée comme l'actuelle subvention d'équilibre budgétaire: d'une part, à partir du rendement à obtenir de l'impôt local pour qu'il corresponde à un taux d'impôt normalisé, et d'autre part, suivant ce que nous proposons d'appeler un plan financier de développement scolaire établissant les normes des dépenses admissibles. Bien qu'il ressemble au régime actuel des subventions d'équilibre budgétaire, le nouveau régime de subventions que nous voudrions voir adopter en différerait en ce qu'il ne se limiterait pas à tenir compte des besoins et de l'effort fiscal normal des seules commissions scolaires gravement déficitaires. La subvention gouvernementale serait globale et unique, remplaçant toute la variété des subventions actuelles. Cette subvention assurerait principalement à chaque commission scolaire les moyens de développer progressivement son enseignement et ses services. Le revenu de l'impôt local n'augmenterait — réduisant d'autant les subventions provinciales — que dans la mesure où de nouvelles constructions ou une hausse de la valeur des biens-fonds en élargiraient l'assiette, ou quand le taux de l'impôt foncier scolaire serait élevé partout à travers la province. C'est pourquoi nous proposons d'appeler les crédits octroyés : subvention de développement scolaire, en remplacement du nom actuel : subvention d'équilibre budgétaire. Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement d'un changement

b) la subvention de développement scolaire

de nom, mais d'un changement beaucoup plus profond de régime et de perspective, qui consistera à étendre à toutes les commissions scolaires sans exception le régime actuel des subventions d'équilibre budgétaire, à faire entrer la totalité des dépenses des commissions scolaires dans le plan de développement scolaire, et à établir les normes de ce plan en fonction du progrès de l'enseignement dans la province et dans chaque région économique.

Le plan provincial de développement scolaire

514. Le plan provincial de développement scolaire qui servira de base à l'octroi des subventions comportera un ensemble de règles comme celles que le ministère de l'Éducation a mises au point et utilise à l'heure actuelle pour déterminer quelles subventions d'équilibre budgétaire accorder. Mais cet ensemble de règles devra être beaucoup plus élaboré, dans le plan de développement scolaire, qu'il ne l'a été jusqu'ici et ce, pour deux raisons principales. D'abord, le plan provincial de développement scolaire devra être plus étendu par suite des responsabilités nouvelles que nous avons recommandé de confier aux commissions scolaires régionales : développement des classes maternelles, intégration des cours techniques au secondaire, enseignement pour les enfants exceptionnels, enseignement aux adultes, développement du ramassage scolaire, construction et administration de complexes scolaires diversifiés. Ce sont là autant d'éléments nouveaux dont le plan devra tenir compte ou qu'il devra prévoir, dans le calcul des coûts de l'enseignement. En second lieu, ce plan devra établir les normes pour toutes les dépenses que les commissions régionales doivent encourir : dépenses de fonctionnement, y compris les dépenses de ramassage scolaire, et dépenses de construction. Un tel plan, en effet, et l'unique subvention de développement scolaire qui l'accompagne sont appelés à remplacer toutes les subventions actuelles ainsi que la réglementation qui les affecte. Cependant, ce plan provincial de développement scolaire se diversifiera progressivement pour tenir compte des plans régionaux qui seront préparés par les soins des conseils de développement scolaire, dès leur création. Les normes des services scolaires et des dépenses devront, en effet, être adaptées, dans une certaine mesure, aux besoins de chaque région.

Avantages du plan :

a) démocratisation de l'enseignement

515. Le plan de développement scolaire dont nous suggérons l'adoption sera en même temps un moyen d'assurer des services scolaires de même qualité par toutes les commissions scolaires et un instrument de normalisation de toutes les dépenses que celles-ci peuvent être appelées à faire pour dispenser les services scolaires approuvés par l'État lui-même. Un tel plan permettra à l'État d'exercer les contrôles nécessaires sur la dépense totale, à la fois par le jeu de la normalisation des éléments divers de dépense et par l'élévation progressive des normes des services scolaires. À la lumière

d'un tel plan, les commissions scolaires pourront chaque année établir leur budget en connaissance de cause et l'État, leur accorder ses subventions en liaison aussi étroite que possible avec le chiffre de leurs dépenses dans le cadre du plan, déduction faite seulement du produit de l'impôt foncier local au taux normalisé. Cette formule nous paraît présenter plusieurs avantages; elle nous semble en particulier bien supérieure au « programme de base » ou "foundation program" adopté dans plusieurs autres provinces canadiennes. Tout d'abord, elle est foncièrement inspirée par le désir de démocratiser l'éducation de la façon la plus complète possible. En effet, le but du plan est de mettre à la disposition de tout élève dans la province l'enseignement et les services auxiliaires jugés nécessaires ou normaux pour le plus grand nombre, quelle que soit la richesse relative de la commission scolaire dont il dépend. Les programmes de base des autres provinces sont généralement conçus plutôt pour déterminer les services minimum qu'une commission scolaire doit offrir, ou encore les éléments du budget des commissions scolaires que le gouvernement s'est engagé à subventionner. Nous recommandons qu'au Québec le plan de développement scolaire comprenne tous les services requis pour organiser le plus tôt possible, dans toutes les régions, des écoles telles que nous les avons décrites dans les deuxième et troisième volumes de notre rapport. Ainsi, le plan stimulera les commissions scolaires qui, par pauvreté, par manque d'ambition ou de connaissance, offrent aux enfants des services insuffisants; il servira ainsi à rendre accessibles à tous les élèves de la province un enseignement et des services de qualité équivalente. On peut donc dire que, de sa nature, il permettra au gouvernement et aux commissions scolaires de tendre vers la réalisation des deux objectifs fondamentaux de la démocratisation scolaire : rendre accessibles à chacun l'enseignement correspondant à ses aptitudes et uniformiser la qualité de l'enseignement entre les diverses régions de la province.

b) saine administration

516. Le plan de développement scolaire permettra également d'assurer une saine administration des fonds publics. On sait en effet que les dépenses des commissions scolaires du Québec sont passées de $69 millions en 1951 à $510 millions en 1965, c'est-à-dire que le chiffre annuel en est devenu sept fois et demie plus élevé durant cette période. En même temps, la part des subventions gouvernementales dans le budget de l'ensemble des commissions scolaires a presque doublé, passant de 23% en 1951 à plus de 50% en 1963, tout en s'élevant, en chiffres absolus, de $16 à $260 millions. Par ailleurs, nous savons que l'augmentation des dépenses des commissions scolaires va se poursuivre et que la contribution de l'État à ces dépenses ira aussi croissant. Dans ces conditions, il est devenu impérieux que l'État, responsable de l'emploi des fonds publics, s'assure d'une administration saine et efficace de la part des com-

missions scolaires. Le plan répond à cette exigence: il servira de guide aux commissaires et aux administrateurs dans les commissions scolaires pour la meilleure utilisation possible des ressources à leur disposition; il pourra, à l'occasion, servir de frein à ceux qui veulent entreprendre des dépenses extravagantes ou sacrifier l'essentiel au spectaculaire; il obligera les commissaires et les administrateurs à prévoir les besoins, à planifier les développements nécessaires et à rationaliser leurs décisions.

c) souplesse

517. Le plan de développement scolaire offrira, en outre, une bien plus grande souplesse qu'un programme de base. Ce dernier est généralement inscrit dans une loi; toute modification ou tout ajustement requiert alors une intervention de la Législature. Le plan consistera plutôt en un inventaire des services à offrir et des dépenses à faire, qui devra faire l'objet de revisions fréquentes pour tenir compte du progrès accompli et des besoins nouveaux, ou pour corriger des difficultés d'application. Il sera aisé d'introduire ces adaptations par décision soit du ministre de l'Education, soit du conseil des ministres. Mais il sera alors très important de faire participer à ces revisions des représentants des commissions scolaires, des conseils de développement scolaire et des enseignants; on donnera de la sorte aux décisions un caractère démocratique, et on s'assurera qu'elles tiennent bien compte de tous les besoins réels et des situations particulières. Nous avons souligné, dans un chapitre antérieur, les changements prévus dans le rôle des commissaires d'écoles, qui seront appelés à partager plus directement avec l'État sa responsabilité dans le domaine de l'enseignement : leur participation à l'élaboration du plan de développement scolaire constituera un aspect essentiel de cette responsabilité.

Les subventions de construction:

a) leur octroi

518. Nous avons traité jusqu'ici des subventions pour les dépenses de fonctionnement. Il nous reste à examiner la question des subventions de construction et, en liaison avec elles, la question des emprunts et du service de la dette. La loi actuelle laisse au ministre de l'Education toute discrétion dans l'octroi des subventions de construction aux commissions scolaires. Il y a là, malheureusement, une porte ouverte à l'arbitraire, mais on sait par expérience qu'il est très difficile d'établir des normes pour la répartition de l'aide de l'État entre les commissions scolaires au titre des constructions d'écoles. Il n'y a pas de corrélation véritable entre les besoins de nouvelles écoles et la richesse foncière — non plus, en bien des cas, qu'entre ces besoins et la population elle-même — d'un lieu à un autre. Si l'Etat doit contribuer une partie seulement du coût des bâtiments scolaires, la proportion de cette contribution doit inévitablement être déterminée, dans une large mesure, à partir des circonstances particulières à chaque cas.

b) le contrôle des constructions scolaires

519. La décision du ministre de l'Éducation en ce qui concerne le montant de chaque subvention se trouve grandement facilitée par l'intervention de plus en plus active que prennent les services du ministère dans les programmes de construction des commissions scolaires et par le contrôle qu'ils exercent sur l'implantation des nouvelles écoles, les exigences auxquelles elles doivent répondre, et la dépense à engager pour la construction et l'équipement de chacune. Aux termes de la loi de l'instruction publique, aucune commission scolaire ne peut entreprendre la construction ou l'agrandissement d'une école sans faire approuver les plans et devis par le ministre de l'Éducation. En marge des règlements généraux concernant les constructions nouvelles, les services du ministère ont fait des études suivies pour déterminer à la fois les conditions d'ordre pédagogique auxquelles doivent satisfaire les plans des nouveaux bâtiments et les critères et standards à respecter dans les devis, de façon à normaliser progressivement la construction des bâtiments scolaires à travers la province. Chaque projet est examiné à la lumière de ces exigences en même temps que des besoins pédagogiques de la localité ou de la région. Le ministère possède en un mot les instruments d'un contrôle efficace sur le budget de construction de toutes les commissions scolaires. Les subventions se trouvent donc consenties dans le cadre d'un véritable programme de développement de l'équipement scolaire.

c) le contrôle des emprunts

520. Le contrôle de l'État ne s'exerce pas seulement sur la nature des constructions à faire et la dépense à engager par les commissions scolaires. La loi exige que chaque commission scolaire fasse approuver par la Commission municipale tout projet d'emprunt à long terme ainsi que les conditions de négociation des titres. Ainsi l'État peut assurer qu'un certain ordre sera maintenu sur les différents marchés des capitaux. Ce contrôle est si serré que la loi ne permet pas à une commission scolaire de mettre en chantier un projet d'école tant qu'elle n'a pas reçu l'approbation de la Commission municipale pour l'emprunt qu'elle se propose de faire afin d'en acquitter le coût.

Solution proposée

521. Les réformes que nous avons proposé d'apporter au régime des subventions de fonctionnement conduisent nécessairement à modifier aussi le régime actuel des subventions de construction. Nous avons en effet souligné plus haut (paragraphe 514) que le plan de développement scolaire devra couvrir toutes les dépenses des commissions scolaires, y compris les dépenses de construction; cette extension du plan de développement scolaire est rendue nécessaire par le triple objectif que constituent l'uniformisation de l'effort fiscal, l'égalisation des services et la normalisation des dépenses à réaliser partout sur le territoire. Dans cette nouvelle perspective, le maintien du régime actuel des subventions de construction serait certainement de nature à compromettre soit l'égali-

sation des services à laquelle vise le plan de développement scolaire, soit l'uniformisation de l'effort fiscal exigée par le caractère de service public général reconnu à l'enseignement. En effet, si une commission scolaire était forcée d'acquitter avec ses ressources propres une partie des dépenses de construction, elle n'aurait d'autre recours que d'élever le taux de son impôt foncier sur les particuliers ou de réduire la qualité ou l'étendue de ses services scolaires. Dès lors, la meilleure solution semble être la suivante. Le gouvernement abolirait le régime actuel des subventions de construction. Les commissions scolaires emprunteraient elles-mêmes, sans l'aide de l'État, les montants nécessaires à la construction et à la réparation de leurs écoles. Au moment de calculer chaque année le montant de la subvention globale de développement scolaire pour une commission scolaire, on soustrairait le produit de l'impôt foncier des particuliers au taux normalisé ou uniformisé de la somme des dépenses normalisées et du service de la dette : l'État comblerait la différence par sa subvention de développement scolaire. Cette formule est préférable pour le trésor provincial au régime actuel des subventions de construction, parce qu'en limitant la contribution de l'État au service de la dette, le fardeau de cette contribution se trouve réparti sur toute la durée des emprunts contractés pour la construction des écoles, au lieu d'être concentré en grande partie sur les premières années qui suivent la construction des immeubles comme dans le régime actuel. En réalité, la formule que nous proposons est déjà en partie appliquée, parce que dans bien des cas la subvention d'équilibre budgétaire couvre tout ou partie du service de la dette des commissions scolaires pour lesquelles l'effort fiscal normalisé ne produit pas toutes les sommes nécessaires. Notre proposition revient en pratique à généraliser cette procédure, en abolissant toute subvention spéciale pour fins de construction et en introduisant le service de la dette dans le calcul de la subvention globale et unique de développement scolaire.

Emprunts des commissions scolaires

522. Les commissions scolaires devront continuer d'emprunter pour fins de construction, comme elles le font déjà, après avoir obtenu toutes les autorisations nécessaires, en offrant comme gage aux prêteurs le produit de l'impôt foncier qu'elles sont autorisées à prélever. Elles devront à cette fin, comme la loi les y oblige, prélever un impôt spécial sur tous les biens-fonds de leur ressort, qu'ils appartiennent à des particuliers ou à des sociétés, pour assurer le service de ces emprunts. À partir du moment où l'impôt foncier aura été uniformisé sous forme d'un impôt général, le taux de cet impôt devra être ajusté, pour toutes les commissions scolaires qui auront contracté des emprunts, en fonction des impôts spéciaux prélevés pour le service de ces emprunts. C'est-à-dire que chacune d'entre elles devra être autorisée à ne percevoir l'impôt général, sur les biens-fonds des particuliers et sur les biens-fonds des sociétés,

qu'à un taux réduit d'autant. Ainsi sera sauvegardée l'uniformité de l'impôt foncier sur tout le territoire de la province. On évitera en même temps de lier l'amélioration de l'équipement scolaire aux ressources de la localité ou de la région; la construction des immeubles pourra se faire en tenant compte des besoins scolaires et du progrès des services scolaires, et non selon la capacité ou la volonté de payer des contribuables. Cette formule permet en même temps de continuer à assurer aux prêteurs la garantie nécessaire au maintien du marché des emprunts.

Place dans le marché financier

523. On pourrait s'inquiéter de ce que notre proposition risque de maintenir, sinon d'accroître, la pression sur le marché financier des emprunts de commissions scolaires. Le montant de ces emprunts ne sera pas changé mais leur échéance moyenne sera prolongée, parce que les subventions de construction permettent à l'heure actuelle d'élever le montant des premières tranches à rembourser. Avec les nouvelles constructions à entreprendre, les sommes à emprunter par les commissions scolaires ont aussi des chances de croître considérablement. Il ne faut cependant pas oublier que nous avons déjà recommandé dans le chapitre VI du volume précédent que les commissions scolaires régionales se préparent à prendre en charge le plus tôt possible les pouvoirs et devoirs financiers des commissions scolaires locales. Dans cette perspective, il ne resterait plus bientôt qu'une soixantaine de commissions scolaires susceptibles de faire des emprunts. Il sera alors relativement facile, pour la Commission municipale de Québec, d'appliquer les contrôles qu'elle exerce déjà et de répartir les emprunts dans le temps pour qu'ils se gênent le moins possible. Cette concentration rendra sans objet l'établissement d'un organisme central d'emprunts scolaires, comme on l'a souvent proposé dans le passé, alors que ce serait sans doute inévitable si 1,500 commissions scolaires restaient toutes susceptibles d'emprunter. De plus, les titres émis par un tel organisme ne se placeraient plus aussi facilement sur les petits marchés locaux; au contraire, ils seraient éminemment achetables par les grandes sociétés financières. Ils se placeraient donc sur le marché des titres du gouvernement et entreraient en concurrence avec ceux-ci. Par contre, les titres d'emprunts des commissions scolaires régionales se trouvent dans une situation intermédiaire. Ils pourront continuer à se placer dans les portefeuilles locaux, jusqu'à un certain point. Mais ils seront aussi accessibles aux sociétés financières. Une telle solution présente donc moins d'inconvénients, pour l'équilibre des marchés financiers, que la situation présente ou que l'établissement d'un organisme central d'emprunts scolaires. Par ailleurs, la réduction du nombre des emprunts facilitera l'établissement de règlements relatifs aux emprunts à contracter pour fins de construction. Dans les circonstances nouvelles, il sera par ailleurs possible d'étudier plus soigneusement chaque projet d'em-

pourra grâce à une analyse complète de la situation et d'en préparer au mieux la négociation.

Dépenses de construction et plan de développement scolaire

524. Dans la plupart des systèmes de financement scolaire, les subventions qui sont attribuées pour la construction des écoles sont traitées à part, parce qu'on considère généralement qu'il est impossible de ramener ce type de dépense à une norme par élève ou à un autre dénominateur commun. Il en va différemment dans le système que nous recommandons parce que nous considérons, d'une part, que la nécessité de tout nouveau bâtiment scolaire aura été établie et le coût de sa construction normalisé grâce aux contrôles exercés par les services du ministère de l'Éducation avant et pendant la construction, et d'autre part, que le service de la dette résultant de tout emprunt contracté pour en financer la construction se trouvera justifié par les approbations que la Commission municipale et le ministère de l'Éducation lui-même auront dû donner lors de la négociation. Ainsi le service de la dette de toute commission scolaire pourra être, dans sa totalité, considéré comme une dépense normalisée dans la mesure où il se rapporte à des constructions et à des emprunts autorisés. Nous croyons qu'en pratique tout le service des emprunts déjà contractés par toutes les commissions scolaires devrait être traité comme admissible, à partir du principe que les constructions ont été faites et les déficits consolidés avec l'approbation de l'État, même si les mesures de contrôle étaient moins rigoureuses antérieurement. Nous proposons de traiter le service de la dette comme une dépense de fonctionnement rentrant dans le plan de développement scolaire. Le service de la dette deviendra alors un poste de dépense dans le budget que la commission scolaire soumettra à l'approbation du ministère de l'Éducation pour l'octroi de la subvention de développement scolaire. Les dépenses admissibles aux subventions de construction comprennent, depuis 1964, outre le coût des bâtiments et des terrains, le coût des aménagements extérieurs, de l'ameublement et de l'outillage ainsi que les honoraires des architectes et des ingénieurs. Il est souhaitable qu'étant donné la formule que nous proposons pour remplacer les subventions de construction, le ministère étudie la possibilité d'élargir les normes de construction pour y inclure tout l'équipement scolaire requis, y compris les laboratoires, les ateliers, de même que le fonds de bibliothèque nécessaire au départ.

Planification de l'équipement scolaire

525. Le financement des constructions scolaires requises pour réaliser une scolarisation aussi complète que possible aux niveaux pré-scolaire, élémentaire et secondaire et pour opérer la réforme de l'enseignement secondaire, exigera une telle mise de fonds, au cours des prochaines années, que les programmes de construction doivent être soigneusement planifiés et contrôlés à l'échelon régio-

nal et même provincial. Déjà, les comités consultatifs de planification auxquels participaient, outre les commissions scolaires et les établissements privés, des représentants de différents corps intermédiaires, ont entrepris un inventaire de l'équipement scolaire disponible dans chaque région et ont établi un plan régional d'équipement scolaire. Ces comités ont été aidés par des représentants du ministère. A l'avenir, la planification régionale de l'équipement scolaire pour tous les services d'enseignement devra relever de la commission régionale et du conseil de développement scolaire, ainsi que nous l'avons indiqué aux chapitres V et VI. Ces corps publics devront donc s'attacher les spécialistes voulus, pour organiser un service de l'équipement scolaire, un service de planification et un service de statistiques et de prévisions. C'est en liaison avec ces services que les conseils consultatifs de planification régionale pourront poursuivre leur tâche. Le ministère veillera à recruter et à former des experts en planification de l'équipement scolaire, qui pourront être postés aux bureaux inter-régionaux dont le gouvernement a annoncé la création. Le plan d'équipement scolaire de chaque commission régionale, et selon le cas d'un groupe de commissions voisines, pourra alors être préparé pour une période de cinq ans, par exemple; il sera étudié et mis au point localement avant d'être soumis aux services du ministère. Ceux-ci veilleront à la coordination générale et détermineront, en dernier ressort, les étapes de réalisation; ils recevront, pour étude et approbation, les plans et devis des constructions scolaires. Les normes de dépenses pour les constructions scolaires devront être déterminées par les services du ministère, en collaboration avec les services des conseils de développement scolaire ou des commissions régionales. Cette planification à long et à court terme et ce contrôle des constructions scolaires nous apparaissent comme la condition indispensable d'un financement ordonné des constructions scolaires par le gouvernement provincial. On doit aussi y voir la condition essentielle de l'étroite relation qui existera entre la planification de l'équipement et le plan de développement scolaire. Les services de l'enseignement dont les dépenses sont couvertes par la subvention de développement scolaire sont fonction de l'équipement existant; et le progrès de ces services dépend du plan établi pour l'amélioration et l'extension de l'équipement.

Nécessité de réformer les structures administratives:

a) pour l'approbation des budgets

526. Pour qu'il fonctionne avec toute la flexibilité désirable et donne les résultats qu'il est permis d'en attendre, le système de financement que nous venons de proposer suppose, de toute nécessité, le regroupement des commissions scolaires locales actuelles dans des ensembles régionaux organiques, et même le regroupement des commissions scolaires régionales, au moins dans certains cas, sous un organisme commun de coordination et de planification: le

conseil de développement scolaire. Aux raisons déjà apportées dans d'autres chapitres en faveur de ces regroupements, il s'en ajoute ici trois autres, découlant des exigences du système de financement proposé. La première tient à l'analyse et à l'approbation des budgets par le ministère de l'Éducation : un tel travail ne peut se faire chaque année de façon efficace, dans un intervalle de temps qui doit être nécessairement court, pour plus de 1,500 unités administratives dont plus de la moitié ont un budget inférieur à cent mille dollars et dont les autres ont des budgets variant de quelques centaines de mille à plusieurs millions de dollars. Ce serait desservir à la fois les commissions scolaires et le ministère, et en définitive l'éducation, que de vouloir maintenir un régime pareil, que tout administrateur expérimenté condamne aisément. Il faudra donc rapidement réduire le nombre actuel des budgets scolaires présentés au ministère à un chiffre raisonnable, c'est-à-dire à moins d'une centaine. Cela signifie que le ministère ne devrait plus analyser et approuver que des budgets de commissions régionales et de conseils de développement scolaire. On pourra alors compter que les budgets seront considérés avec soin, et que les fonctionnaires du ministère seront en mesure de faire un travail efficace et satisfaisant.

b) pour la préparation et l'administration des budgets

527. Cela suppose par ailleurs que les budgets des commissions scolaires auront été préparés soigneusement, et que les fonds seront ensuite dépensés suivant les règles d'une saine administration. Il sera nécessaire, dorénavant, que les commissions scolaires engagent un personnel administratif compétent, qui sache en même temps respecter les exigences de l'enseignement et celles de l'administration. Le temps est passé où les commissaires pouvaient eux-mêmes remplir les fonctions des cadres; on ne peut non plus compter encore longtemps sur la bonne volonté et le dévouement de secrétaires-trésoriers employés à temps partiel. Les commissaires devront maintenant s'appuyer sur des administrateurs scolaires aptes à comprendre et à interpréter les règles et les calculs du plan de développement scolaire, à en faire une application intelligente, à les discuter en connaissance de cause, le cas échéant, avec les fonctionnaires du ministère, à préparer un budget qui tire du plan tous les avantages qu'il offre. Seules des commissions scolaires assez considérables peuvent employer ce personnel compétent, spécialisé en administration scolaire.

c) pour la normalisation des dépenses

528. On peut aussi invoquer, en faveur d'une prompte réforme des structures administratives, une autre raison qui concerne particulièrement les conseils de développement scolaire que nous avons proposés aux chapitres V et VI. Ces conseils, dans lesquels siégeront des représentants du ministère de l'Éducation, pourront être autorisés par celui-ci à normaliser certaines dépenses en fonction de

besoins propres à leur région ou à certaines parties de leur région. Nous avons plusieurs fois insisté sur la disparité que l'on trouve dans l'enseignement et les services pédagogiques, d'une région à l'autre, voire d'une municipalité à l'autre. Le plan de développement scolaire devra être conçu pour répondre aux dépenses de l'enseignement dans chaque région de la province, alors que les règles que l'on applique présentement pour l'octroi des subventions d'équilibre budgétaire sont censées s'appliquer uniformément sur tous les points de la province. Le regroupement selon les grandes régions économiques permettrait de donner plus de souplesse au plan, grâce à des adaptations qui répondent à la diversité des situations locales ou régionales. Ceci pourrait valoir, en particulier, pour certaines dépenses qui seraient plus impérieuses, plus urgentes ou plus considérables pour une région que pour une autre : telles, par exemple, les dépenses pour l'organisation de l'éducation des adultes dans les régions peu scolarisées; les dépenses de transport dans des régions rurales; le coût plus élevé du service social dans des zones ou des quartiers défavorisés; des frais plus élevés d'équipement audiovisuel dans des régions où il est plus difficile qu'ailleurs de recruter un personnel enseignant suffisamment qualifié; les dépenses encourues pour l'organisation, l'entretien et la direction d'internats pour les élèves du cours secondaire, là où les distances sont trop longues pour permettre des déplacements quotidiens. Ce sont là autant de dépenses — et on pourrait en énumérer d'autres — qu'il y aurait avantage à apprécier en tenant compte de conditions locales ou régionales particulières; un conseil de développement scolaire peut le faire plus aisément que le ministère de l'Éducation, en recevant et en acceptant lui-même les budgets de commissions scolaires régionales et en préparant un plan régional de développement scolaire.

VI

Conclusion et recommandations

Conclusion et recommandations

529. Le financement des commissions scolaires au Québec, comme dans les neuf autres provinces du Canada où fonctionnent de telles administrations, est encore assuré par un double courant de deniers publics: le produit d'un impôt foncier prélevé à l'échelon local sur la généralité des biens-fonds de chaque circonscription scolaire et le produit de subventions attribuées par l'État à chaque commission scolaire sur les fonds généraux de la province. Cette dualité des sources de revenu des commissions scolaires porte la marque d'un partage de responsabilité, à l'égard de l'école publique, entre la collectivité immédiate que celle-ci dessert et l'ensemble de la population de la province. Nous avons rappelé le fondement

de ce partage de responsabilité et en avons retracé l'évolution au chapitre premier. La conception suivant laquelle l'impôt foncier scolaire prélevé à l'échelon local trouve sa principale justification dans les avantages particuliers apportés à chaque collectivité par l'école publique nous a paru dès lors devoir être abandonnée. Nous avons reconnu à l'enseignement élémentaire et secondaire public, s'il doit être désormais mis à la portée de tous dans des conditions raisonnables d'égalité, le caractère d'un service d'intérêt public général. Nous en avons conclu que le financement doit en être assuré par des impôts uniformément prélevés à travers la province suivant la capacité de payer des contribuables, sans égard au bénéfice qu'ils peuvent ou non retirer personnellement de ce service. Il s'ensuit que le régime de l'impôt foncier et la distribution des subventions gouvernementales doivent concourir de part et d'autre à l'égalisation de l'effort fiscal sur tout le territoire de la province et favoriser partout le progrès de l'éducation de façon à mettre à la portée de chacun le meilleur enseignement possible. C'est à la lumière de ces principes que nous avons considéré les problèmes du financement des commissions scolaires et que nous proposons les recommandations qui suivent.

(75) Nous recommandons que l'impôt foncier soit retenu pour le financement des commissions scolaires mais qu'il prenne la forme d'un impôt général à lever uniformément partout pour le paiement des services d'enseignement de base offerts par l'école publique.

(76) Nous recommandons que l'évaluation de tous les biens-fonds imposables pour fins scolaires se fasse aussitôt que possible à 100% de la valeur réelle, et que, conformément aux recommandations de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité à ce sujet, un office provincial de l'évaluation foncière soit créé pour diriger et surveiller l'évaluation foncière dans la province et que cet office procède d'abord à l'uniformisation de tous les rôles d'évaluation et assure ensuite la normalisation de l'évaluation de tous les biens-fonds.

(77) Nous recommandons qu'un régime particulier de fiscalité scolaire soit établi pour les biens-fonds des sociétés dans le cadre duquel

a) l'évaluation de tous ces biens-fonds serait confiée à l'autorité provinciale

b) le taux d'imposition à leur appliquer, une fois leur évaluation faite à 100% de la valeur réelle, serait le même pour toutes les commissions scolaires et serait déterminé par l'autorité provinciale, et

c) les sommes perçues par les commissions scolaires grâce à cet impôt ne rentreraient pas dans leurs ressources propres mais seraient attribuées au trésor provincial.

(78) Nous recommandons qu'aussitôt effectuée l'uniformisation des rôles d'évaluation, un taux d'impôt foncier scolaire général, applicable par toutes les commissions scolaires à tous les biens-fonds imposables de particuliers — à la valeur résultant pour ces biens-fonds de l'uniformisation des rôles — soit déterminé par l'autorité provinciale et que ce taux soit utilisé pour l'imposition des biens-fonds de sociétés, pareillement réévalués, en attendant la détermination du taux de l'impôt propre aux biens-fonds de sociétés.

(79) Nous recommandons que, lorsque sera entièrement réalisée l'évaluation à 100% de la valeur réelle de tous les biens-fonds de particuliers dans la province, un taux d'impôt foncier scolaire général, applicable par toutes les commissions scolaires à tous les biens-fonds imposables de particuliers, soit déterminé par l'autorité provinciale.

(80) Nous recommandons que toutes les commissions scolaires, avec l'approbation des autorités compétentes, soient admises à lever, outre l'impôt scolaire général, un impôt additionnel sur les biens-fonds de particuliers pour couvrir les frais supplémentaires de services spéciaux et, à l'occasion, un déficit d'administration.

(81) Nous recommandons qu'en attendant que l'évaluation des biens-fonds imposables pour fins scolaires soit corrigée grâce à l'uniformisation des rôles d'évaluation, le ministère de l'Éducation poursuive, au moyen des indices de richesse que ses services ont mis au point, la normalisation de l'effort fiscal des contribuables de toutes les commissions scolaires.

(82) Nous recommandons qu'un plan provincial de développement scolaire établissant des normes pour toutes les dépenses de fonctionnement des commissions scolaires, sauf le service de la dette, et comportant toutes les prévisions pour l'équipement scolaire sur les divers points du territoire, soit élaboré par les services du ministère de l'Éducation et les commissions régionales et que ce plan provincial tienne compte des plans régionaux élaborés par les conseils de développement scolaire, lorsque ceux-ci seront créés.

(83) Nous recommandons que soit aboli le régime actuel de subventions, comprenant les subventions statutaires, les subventions d'équilibre budgétaire et les subventions de construction, et qu'y soit substituée une unique subvention de développement scolaire, couvrant toutes les dépenses de fonctionnement.

(84) Nous recommandons que soient maintenues les dispositions de la loi suivant lesquelles aucune commission scolaire n'est admise à construire de nouvelles écoles sans que les plans et devis en aient été approuvés par le ministère de l'Éducation.

(85) Nous recommandons que les commissions scolaires se procurent au moyen de l'emprunt les sommes nécessaires à la construction de nouvelles écoles sur leur territoire.

(86) Nous recommandons que le service de la dette de toutes les commissions scolaires continue d'être assuré grâce à un impôt spécial à prélever sur tous les biens-fonds de leur territoire et que, pour fins d'uniformisation de l'effort fiscal, on tienne compte du produit de cet impôt en réduisant d'autant l'impôt général à percevoir sur tous les biens-fonds de la localité.

(87) Nous recommandons que, pour fins de subventions, le service de la dette, à moins qu'il se rapporte à des emprunts faits en marge du plan de développement scolaire, soit considéré comme une dépense normalisée et soit défrayé, au besoin, par la subvention de développement scolaire.

(88) Nous recommandons que chaque commission régionale prépare et soumette régulièrement à l'approba-

tion du ministère de l'Éducation un plan d'équipement concernant les écoles élémentaires et secondaires polyvalentes à mettre sur pied dans son territoire au cours de plusieurs années à venir et que ce plan soit coordonné avec celui des autres commissions régionales relevant d'un même conseil de développement scolaire, dès qu'il en sera créé un.

(89) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation poursuive l'élaboration des normes de coûts pour la construction des écoles et des internats, en consultation avec les commissions régionales et les conseils de développement scolaire.

CHAPITRE X

LE FINANCEMENT DES INSTITUTS ET DES UNIVERSITÉS

Introduction :

a) importance de ces deux niveaux

530. Le financement des instituts, qui correspondront au niveau d'études des deux premières années de beaucoup d'universités de langue anglaise, et le financement des universités présentent des traits communs; c'est pourquoi il nous a paru utile d'étudier les problèmes qui s'y rapportent dans un même chapitre. L'un et l'autre de ces deux niveaux d'études, en effet, sont destinés à assurer la formation terminale dans toutes les carrières sur lesquelles s'appuiera le progrès du Québec. Tous les cadres de la société dépendront de la qualité des hommes et des femmes qui sortiront des instituts et des universités.

b) importance des décisions politiques

531. Dans l'orientation générale de la politique du Québec, certains choix devront se faire et certaines priorités financières s'établir selon l'importance plus ou moins grande qu'on reconnaîtra au développement de l'éducation à ces deux niveaux. Il est difficile d'établir en chiffres le rendement que chaque individu retire de l'investissement collectif dans l'éducation, celle-ci étant à la fois un bien de consommation et un facteur de développement et de production. Des études faites aux États-Unis montrent que le produit national brut, dans ce pays, a augmenté depuis quelques années à un rythme plus rapide que le simple accroissement de la main-d'oeuvre et du capital[1]; le troisième facteur expliquant cette croissance plus rapide serait l'investissement fait dans le domaine de l'enseignement élémentaire, secondaire et supérieur; selon les experts, plus d'un cinquième du taux annuel d'accroissement du produit national brut des États-Unis, qui était en moyenne de 2.9% de

(1) *Le financement de l'enseignement supérieur*, rapport de la commission présidée par Vincent W. BLADEN. Presses de l'Université Laval, 1965, page 67.

1929 à 1957, est attribuable aux dépenses faites pour l'enseignement. On voit donc l'importance des décisions politiques, lorsqu'il faut accorder une priorité à la préparation des cadres de la société, en y sacrifiant parfois les bénéfices immédiats que pourrait représenter une autre mesure gouvernementale. Car c'est vraiment sous forme de dilemme que souvent la situation se présentera. Les ressources d'un gouvernement ne sont pas illimitées; et l'augmentation, qui semble effarante, des sommes qu'il faudra consacrer aux instituts et aux universités, peut signifier une diminution du rythme de développement dans d'autres secteurs; mais, « il y a de bonnes raisons pour soutenir que, dans les dix années à venir, nous pourrons avoir davantage pour les autres biens parce que nous dépensons davantage pour nos universités ».[2] De la même façon aussi que chaque famille est aujourd'hui mieux disposée à considérer l'éducation comme un bien de grande valeur et à faire les sacrifices nécessaires pour l'assurer à ses enfants, on peut espérer que l'ensemble de la population comprendra de mieux en mieux l'importance sociale et économique de ce genre d'investissement, par le gouvernement, ainsi que le suggèrent le rapport Bladen, au Canada, et le rapport Robbins, en Angleterre.

c) importante contribution de l'État

532. Le financement des instituts et des universités sera assuré beaucoup plus directement par l'État que celui des autres niveaux d'enseignement; en effet, avec le système des commissions scolaires, les dépenses de l'enseignement élémentaire et secondaire sont défrayées par le revenu des impôts perçus localement et par les subventions du gouvernement. Pour l'institut et l'université, qui seront financés par l'État dans une large proportion au moyen des impôts généraux, la Législature ou le conseil des ministres devront, avec tout le courage politique que cela suppose, prendre eux-mêmes l'initiative et les décisions qui s'imposent. Nous croyons que, de plus en plus, en s'appuyant sur les espoirs que la démocratisation de l'enseignement a suscités dans toutes les couches de la société, l'État devra, à l'avenir, accorder à l'enseignement post-secondaire et supérieur la priorité qui permettra au Québec de rattraper ses retards actuels.

I

Le financement des instituts

L'institut et son importance :

a) numérique

533. Nous avons proposé, dans la réforme des structures pédagogiques, que l'institut pré-universitaire et professionnel dispense l'enseignement des 12e et 13e années et accueille tous les étudiants

(2) Idem, p. 66.

de ce niveau qui se trouvent actuellement sous la juridiction soit des commissions scolaires, soit du ministère de l'Éducation, soit des établissements indépendants subventionnés, comme les universités et leurs écoles affiliées, les collèges classiques, les écoles normales de filles, certains instituts familiaux et d'autres établissements reconnus par le ministère de l'Éducation. Il est également possible de juger de l'importance de ce niveau d'études par la simple énumération des enseignements que donnera l'institut; il comprendra, en effet, environ une dizaine de départements: langues et littérature, philosophie, histoire, sciences, sciences sociales, beaux-arts, musique, technologies diverses, commerce et administration, etc. On étudiera dans un institut, soit pour s'y préparer directement à une occupation dans l'un des secteurs de l'activité économique, industrielle, administrative et artistique, soit pour y atteindre au niveau de formation requis pour être admis à l'université. Il y a actuellement au Québec plusieurs centaines de milliers de jeunes adultes de 20 à 24 ans qui ont abandonné leurs études prématurément — avant 17 et 18 ans — sans posséder une formation professionnelle suffisante pour leur assurer un emploi intéressant, ni la formation générale qui pourrait faire d'eux des citoyens conscients de leurs droits et de leurs responsabilités. Dans les enseignements préuniversitaire et professionnel, on ne trouve en effet, en 1964-1965, que 22,270 jeunes en train d'acquérir une formation technique ou professionnelle, et 36,598 élèves faisant des études pré-universitaires, soit un total de 58,868 personnes. Ce chiffre donne, pour une population de 208,106 jeunes de cet âge, un taux de scolarisation de 28.4%. En se basant sur les critères que nous avons proposés dans les volumes précédents, soit un taux de scolarisation d'environ 50% à ce niveau, on devrait avoir pour cette année-là, au moins 100,000 jeunes de cet âge dans les divers enseignements de l'institut. On rejoindra graduellement ces plus justes proportions quand la création des instituts et un enseignement secondaire polyvalent, fondé sur une meilleure orientation et assurant le développement d'aptitudes diverses, contribueront à améliorer la scolarisation.

534. L'importance des études de ce niveau apparaîtra sans doute plus clairement à la population que l'importance du développement des universités; en effet, on se rend mieux compte aujourd'hui qu'il n'est pas facile d'être un citoyen éclairé et utile sans formation générale suffisante; la stabilité et la prospérité des sociétés modernes dépendent de plusieurs facteurs, et en particulier de la capacité et de la volonté, chez les jeunes et les adultes, de bien comprendre et de bien remplir leurs devoirs de citoyens. Il est aussi vrai aujourd'hui qu'au temps de Thomas Jefferson, qu'aucune nation ne peut survivre et garder sa liberté si elle reste dans

b) sociale

une demi-ignorance.[3] Nous avons insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de la meilleure éducation possible pour tous dans les sociétés contemporaines; une nation qui refuserait les sacrifices et les efforts que cette nécessité implique ne pourrait que très rapidement régresser.

c) économique

535. Nous avons aussi expliqué maintes fois qu'il sera désormais de plus en plus difficile, pour les jeunes et pour les adultes, d'entrer sur le marché du travail sans une bonne formation préalable. Nos sociétés doivent viser à une politique du plein emploi, et celle-ci ne peut désormais s'appuyer que sur une forte scolarisation; bien des travailleurs de tous les secteurs devront changer d'emploi à plusieurs reprises au cours de leur vie, par suite de la rapide évolution technologique et scientifique. Les occupations nouvelles surgissent à un rythme très rapide, l'équilibre des forces et les relations entre la production, l'administration et le fonctionnarisme sont en constante évolution. Pour établir et maintenir un niveau raisonnable d'efficacité industrielle et de prospérité économique, il nous faut non seulement former au plus tôt un grand nombre de chercheurs et de dirigeants de toutes sortes, dans tous les domaines, mais aussi une grande quantité de techniciens, d'administrateurs, de fonctionnaires et un personnel de service compétent pour mettre à exécution les projets et les entreprises indispensables au développement économique du Québec.

d) culturelle

536. Le manque de culture de base dans une trop grande partie de la population, l'incapacité de s'exprimer avec clarté et correction, l'impossibilité de profiter de diverses formes d'éducation des adultes et en particulier celle que proposent bien des programmes de radio et de télévision, ce sont là autant de signes de l'insuffisance de l'instruction dans une collectivité. Par ailleurs, la popularité grandissante de cours de toutes sortes, le désir d'employer ses loisirs à des activités culturelles et artistiques, la multiplication des éditions à bon marché dans le domaine littéraire et scientifique sont des indices de la curiosité et du goût de s'instruire qui se développent parmi les masses. Les cours du soir, les cours de rattrapage ou de recyclage dans toutes les disciplines, l'éducation des adultes sous toutes ses formes témoignent également de ce phénomène nouveau : l'éducation est considérée désormais, par bien des gens, comme une denrée précieuse, un bien de consommation pour lequel ils consentent déjà à des sacrifices importants. C'est à l'institut que pourront, dans les structures proposées, se satisfaire en grande partie ces intérêts, ces aptitudes, ce besoin d'une formation spécialisée supplémentaire, aussi bien pour les jeunes que pour les adultes.

(3) Thomas JEFFERSON : *"If a nation wishes to survive half ignorant and half free, it wants what never was and never will be".*

537. Le regroupement que nous proposons en une trentaine d'instituts sera, nous l'espérons, plus économique, tout en étant plus efficace et en offrant de meilleurs services, que l'actuelle dispersion des ressources entre un nombre d'établissements qui atteint presque trois cents. La hausse des coûts viendra surtout de l'augmentation des effectifs scolaires due à la croissance démographique, d'une part, et à une scolarisation plus poussée, d'autre part. Si les effectifs de ce niveau restaient ce qu'ils sont actuellement, le regroupement constituerait tout probablement, de soi, une économie pour les finances publiques. En effet, le financement de l'enseignement pré-universitaire et professionnel est assumé actuellement pour une large part, soit par les commissions scolaires, soit directement par le gouvernement provincial, soit indirectement par des subventions aux universités et aux établissements reconnus par le ministère de l'Éducation et par des bourses aux étudiants et des allocations aux familles qui ont des enfants aux études à ce niveau. La part des fonds privés reste importante, que ces fonds de construction ou de fonctionnement viennent des établissements privés eux-mêmes ou qu'ils viennent des parents et des étudiants, sous forme de frais de scolarité. Nous voulons encourager les instituts à faire appel aux organismes industriels et commerciaux et aux groupes sociaux susceptibles de contribuer à leur développement; mais l'on doit se rappeler que partout, en particulier en Angleterre et même aux États-Unis où les dons privés des particuliers ou de l'industrie aux établissements d'enseignement supérieur ont, dans le passé, constitué parfois une part importante de leurs revenus, cette source a tendance aujourd'hui à représenter une moins forte proportion des coûts de fonctionnement et d'immobilisation.

Financement actuel et financement futur de ce niveau

538. L'augmentation des effectifs à scolariser est le facteur le plus important, croyons-nous, dans l'augmentation à prévoir pour les coûts de l'éducation au niveau de l'institut. Il y avait, en 1964-1965, 58,868 élèves suivant un enseignement pré-universitaire et professionnel sur un total de 208,106 jeunes de cet âge, soit un taux de scolarisation de 28.4%. Les taux de scolarisation devront graduellement se rapprocher du taux maximum de 50% envisagé pour ce groupe d'âge. Suivant qu'on calcule une mise en place des structures proposées selon un rythme lent ou selon un rythme rapide, on en arrive aux chiffres et prévisions qui suivent quant aux effectifs de l'enseignement professionnel et pré-universitaire. C'est en tenant compte des effectifs actuels et de ceux qui sont prévus pour les prochaines années que nous avons recommandé la création immédiate d'une trentaine d'instituts pouvant recevoir chacun un minimum de 1,500 étudiants au départ. Ces prévisions laissent de côté le grand nombre d'adultes qui voudront y suivre un

Prévisions des effectifs : a) nombre d'élèves à prévoir

enseignement à temps partiel ou à temps complet; ce nombre est actuellement très difficile à évaluer.

Tableau XXIX

Prévisions des effectifs de l'enseignement pré-universitaire et professionnel

	1966-67	*1971-72*	*1976-77*	*1980-81*
Enseignement professionnel				
rythme rapide	35,145	54,149	85,788	91,810
rythme lent	29,140	48,460	69,111	88,053
Enseignement pré-universitaire				
rythme rapide	41,833	53,273	63,080	67,507
rythme lent	40,257	50,040	58,736	66,592
Total				
rythme rapide	76,978	107,422	148,868	159,317
rythme lent	69,397	98,500	127,847	154,645

b) nombre de professeurs à prévoir

539. Actuellement, dans les instituts de technologie, le nombre d'étudiants par professeur est impossible à déterminer parce que les enseignements techniques de niveau secondaire et post-secon-

Tableau XXX

Nombre de professeurs requis dans les instituts

	1966-67	*1971-72*	*1976-77*	*1980-81*
Enseignement professionnel				
rythme rapide	2,343	3,610	5,719	6,121
rythme lent	1,944	3,232	4,610	5,873
Enseignement pré-universitaire				
rythme rapide	2,789	2,806	4,206	4,501
rythme lent	2,685	3,338	3,918	4,442
Total				
rythme rapide	5,132	6,416	9,925	10,622
rythme lent	4,629	6,570	8,528	10,315

daire sont souvent donnés dans les mêmes établissements; dans les collèges classiques, on a un professeur pour 11 étudiants, au niveau des 12e et 13e années. Notre commission a proposé que, dans les instituts, la norme soit de 15 étudiants par professeur. Il s'agit là uniquement du personnel enseignant à l'exclusion du personnel de direction et de celui qui dirige les services auxiliaires. Si donc on calcule d'après cette norme le nombre de professeurs nécessaires dans les instituts, on en arrive aux prévisions du tableau XXX, qui varient selon le rythme rapide ou le rythme lent du développement scolaire.

Prévisions des coûts de fonctionnement par étudiant

540. Pour établir des prévisions de coût pour le niveau des instituts, on peut prendre pour hypothèse de base le coût actuel par étudiant dans les instituts de technologie, d'une part, et le coût par étudiant, au niveau équivalent, dans les collèges classiques, d'autre part. Ce sont là les établissements qui sans doute se rapprochent le plus, quant aux coûts, de ce que représenteront les instituts. Pour l'enseignement technique et professionnel, le coût par étudiant est évalué par le ministère de l'Éducation à $1,111 pour l'année 1965-1966. En adoptant le taux d'accroissement annuel prévu par le ministère pour ce niveau d'enseignement, il est possible de déterminer le coût par étudiant pour les années à venir. En procédant de façon parallèle pour l'enseignement pré-universitaire dont le coût par étudiant est évalué par le ministère de l'Éducation à $908 pour l'année 1965-1966, on obtient pour les deux enseignements les prévisions qui suivent.

Tableau XXXI

Coût par étudiant de l'enseignement professionnel et pré-universitaire dans les instituts
(en dollars)

	1966-67	*1971-72*	*1976-77*	*1980-81*
Enseignement professionnel	1,158	1,410	1,658	1,855
Enseignement pré-universitaire	1,029	1,393	1,610	1,810

Prévisions du coût total de fonctionnement dans les instituts

541. Ces données permettent de prévoir quel pourrait être le coût total de fonctionnement dans les instituts de la province au cours des années à venir.

Tableau XXXII

Dépenses totales de fonctionnement dans les instituts[1]
(en milliers de dollars)

	1966-67	*1968-69*	*1971-72*	*1980-81*
Enseignement professionnel				
rythme rapide	40,698	61,732	76,350	170,307
rythme lent	33,744	45,771	68,328	163,338
Enseignement pré-universitaire				
rythme rapide	43,046	57,096	58,634	122,188
rythme lent	41,428	53,079	69,706	120,532
Total :				
rythme rapide	83,744	118,828	134,984	292,495
rythme lent	75,172	98,850	138,034	283,870

[1] Ne comprend pas les dépenses pour l'éducation des adultes.

Prévisions du coût des immobilisations

542. Dans certains cas, les instituts de technologie, les écoles normales et les collèges sont assez rapprochés les uns des autres pour constituer immédiatement un institut. Cependant, la mise sur pied des instituts nécessitera un certain nombre de constructions nouvelles; les experts qui ont préparé pour notre commission des prévisions de coût supposent un programme intensif de construction d'instituts se répartissant sur trois ans, de 1967 à 1970, de façon à pouvoir accueillir dans les immeubles, anciens et nouveaux, tous les étudiants attendus en 1970. Cependant, dans l'hypothèse d'un changement rapide l'année 1973-1974 coincide avec l'achèvement de la réforme des structures. Il faut donc prévoir une augmentation considérable des effectifs à l'institut; des crédits importants devront être affectés cette même année à la construction de nouveaux immeubles. Par la suite, la construction des instituts s'effectuerait selon la croissance annuelle des effectifs scolaires, croissance qui sera très faible jusqu'en 1981-1982. Le coût de construction des nouvelles maisons d'étudiants est très difficile à prévoir; tout au plus pouvons-nous dire qu'il sera nécessaire d'assurer le logement à un assez grand nombre d'étudiants de ce niveau. Le coût des immobilisations peut donc être prévu de la façon suivante, si l'on sépare, pour les commodités du calcul, l'institut en un secteur professionnel et un secteur pré-universitaire.

Tableau XXXIII

Coût des immobilisations à prévoir pour les instituts[1]
(en milliers de dollars)

	1967-68	*1968-69*	*1969-70*	*1973-74*	*1980-81*
Enseignement professionnel					
rythme rapide ..	38,764	52,195	54,204	163,931	—
rythme lent	13,655	22,471	24,695	17,388	23,023
Enseignement pré-universitaire					
rythme rapide ..	33,989	55,301	56,471	119,924	—
rythme lent	21,292	45,102	47,726	9,349	12,018
Total :					
rythme rapide ..	72,753	107,496	110,675	283,855	—
rythme lent	34,947	67,573	72,421	26,737	35,041

(1) Ne comprend pas les maisons d'étudiants.

Education des adultes

543. Nous avons déjà proposé, dans le deuxième volume de notre rapport, que tout institut s'occupe de l'éducation des adultes, à son niveau d'enseignement, dans le territoire où il recrute ses élèves réguliers. C'est là une tâche essentielle, qui peut avoir des répercussions culturelles et économiques à très longue portée, autant dans les régions rurales que dans les villes. Il faudra pour cela, avant de se lancer dans des initiatives inconsidérées, que les instituts recrutent ou préparent un personnel enseignant et des animateurs spécialisés, afin de répondre progressivement à tous les besoins dans ce secteur très particulier de l'enseignement. Nous avons expliqué, au chapitre VIII, comment nous avons tenté d'évaluer les montants qu'il faudra consacrer à l'éducation des adultes, en calculant 6% des dépenses de fonctionnement de 1966-1967 à 1969-1970, puis 7% jusqu'en 1974-1975, et enfin 8% jusqu'en 1981-1982. Pour l'enseignement pré-universitaire et professionnel, cela donne les résultats qui suivent.

Tableau XXXIV

Dépenses pour l'éducation des adultes
(en milliers de dollars)

	1966-67	*1967-68*	*1968-69*	*1969-70*	*1971-72*	*1980-81*
rythme rapide	5,024	6,109	7,129	9,826	9,448	23,399
rythme lent	4,510	5,271	5,931	7,772	9,662	22,709

Dépenses totales des instituts

544. Si l'on additionne les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'immobilisation des instituts, on obtient les totaux suivants pour les années à venir.

Tableau XXXV

Dépenses totales des instituts[1]
(en milliers de dollars)

	1966-67	*1967-68*	*1968-69*	*1969-70*	*1971-72*	*1980-81*
Dépenses de fonctionnement						
rythme rapide	88,768	107,929	125,957	150,200	144,432	310,894
rythme lent	79,678	93,130	104,781	118,813	147,697	306,579
Dépenses d'immobilisation						
rythme rapide	35,215	72,753	107,496	110,675	—	—
rythme lent	22,620	34,947	67,573	72,421	28,405	35,041
Total :						
rythme rapide	123,983	180,682	233,453	260,875	144,432	315,894
rythme lent	102,298	128,077	172,534	191,234	176,102	341,620

(1) Comprend les dépenses pour l'éducation des adultes.

Administration et financement des instituts

545. Nous avons proposé que les instituts soient mis sur pied par une corporation de caractère public dont les membres nommés par le ministère de l'Éducation auront été proposés par les établissements participants, leurs professeurs, les associations de parents et divers groupes régionaux.[4] Cette corporation, après avoir fait l'inventaire des ressources existantes dans le territoire qu'elle dessert, établira avec les établissements disposés à s'agréger à l'institut les ententes et les contrats nécessaires. Ces contrats devront préciser, outre l'apport de l'établissement participant à l'enseignement dispensé dans l'institut, les conditions d'engagement et de rémunération du personnel enseignant et non enseignant, les modalités de location et d'aménagement de l'équipement scolaire et le développement des services. De telles ententes supposent une politique appropriée de subventions gouvernementales; nous avons recommandé, au chapitre VII, que ces subventions couvrent la totalité des dépenses de fonctionnement conformes aux normes approuvées. La corporation s'occupera ensuite de compléter l'institut en y ajoutant les enseignements et les services

(4) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement*, Vol. II, par. 288 et suivants.

manquants, et elle en planifiera le développement en s'appuyant sur les études sociologiques, démographiques et économiques nécessaires. Le gouvernement devra fournir des sommes considérables pour l'enseignement de ce niveau; c'est pourquoi il nous a semblé préférable de confier les instituts à des organismes constitués et mandatés par l'État. Cependant, à cause de la diversité des ressources et des besoins, dans chaque région les corporations d'institut devront jouir de l'initiative voulue pour opérer les regroupements et prévoir les ententes les mieux adaptées aux conditions particulières de leur région. La corporation possédera aussi les pouvoirs nécessaires pour administrer l'institut en y introduisant des innovations, en y faisant des expériences; les normes budgétaires, tout en permettant un contrôle raisonnable par le ministère de l'Éducation, doivent laisser à chaque corporation une grande marge de manoeuvre dans l'utilisation des ressources mises à sa disposition par l'État. Ces normes de dépenses, et les normes d'organisation des services pédagogiques qu'elles impliquent, devront être élaborées conjointement par le ministère et toutes les corporations d'institut de façon à assurer la coordination indispensable. Les normes provinciales de rémunération du personnel enseignant et non enseignant des instituts, et, le cas échéant, les échelles provinciales de traitements pour ce personnel seront discutées entre le ministère de l'Éducation, les associations ou syndicats groupant ce personnel et les corporations d'institut. Des représentants des universités et du monde du commerce et de l'industrie pourraient utilement participer à l'élaboration des normes, puisque les instituts préparent leurs étudiants soit pour les études supérieures, soit pour le marché du travail.

Sources de revenus pour les instituts :

a) subventions gouvernementales

546. Les instituts, comme les universités, devront de plus en plus compter sur le gouvernement du Québec, qui finance déjà largement ce niveau d'enseignement. Les diverses formes de financement ou de subventions en provenance du gouvernement provincial se trouveront unifiées dans les subventions offertes directement à la corporation de l'institut. Le gouvernement fédéral subventionne actuellement 75% des constructions pour l'enseignement technique, ces subventions étant incorporées dans celles qui viennent du gouvernement provincial. Les subventions du gouvernement provincial aux instituts devront évidemment suivre la courbe normale d'augmentation des dépenses d'enseignement, correspondre aussi à l'augmentation des effectifs, de même qu'à l'augmentation générale de l'activité économique, du produit national brut et du coût de la vie. Il faudrait prévoir pour le financement des instituts, comme pour celui des écoles sous la juridiction des commissions scolaires, un plan de développement adaptable aux circonstances locales. Ce plan devra être établi par le ministère en collaboration avec les instituts,

et il pourrait être revu fréquemment, surtout pendant les premières années où cet enseignement s'organisera et prendra forme.

b) contribution des régions scolaires

547. Nous croyons que les commissions scolaires régionales ou les conseils de développement scolaire, selon le cas, devraient participer au financement des instituts situés dans le territoire qui est sous leur juridiction et y consacrer un certain pourcentage de l'impôt foncier perçu dans la région. En effet, les commissions scolaires n'auront plus à dispenser une 12e année d'enseignement, qui appartiendra désormais à l'institut; par ailleurs, il est normal et souhaitable que les régions où seront situés les instituts fassent leur part pour le financement de ces établissements qui fourniront une bonne partie du personnel technique et administratif nécessaire à leur développement. La proportion des recettes de l'impôt foncier que les commissions scolaires régionales ou les conseils de développement scolaire, selon le cas, pourraient attribuer aux instituts sera déterminée conjointement par ces organismes eux-mêmes, par les instituts et par le ministère de l'Éducation. Partout où il n'y aura pas de conseil de développement scolaire, ce sont les commissions scolaires régionales qui seront représentées directement au sein de la corporation de l'institut situé dans le territoire qui est sous leur juridiction.

c) contribution des municipalités civiles

548. Les villes et les municipalités où seront situés les instituts bénéficieront largement de l'apport culturel et économique que représentera pour elles cet afflux d'étudiants, jeunes et adultes, de professeurs, de même que de toute l'activité dont l'institut sera le centre; il nous semblerait souhaitable que ces municipalités fournissent pour le développement de l'institut, certains subsides et dons, ou même des terrains et des immeubles. Cette pratique est habituelle dans les autres provinces du Canada et aux États-Unis, lorsqu'un établissement de ce niveau est créé dans une région. Les engagements ainsi contractés par les municipalités s'étendent parfois à une période de plusieurs années et représentent des sommes considérables.

d) contribution des sociétés industrielles et commerciales

549. Les sources privées qui contribuaient jusqu'ici au soutien et au progrès de l'enseignement, en particulier au niveau universitaire, devront inclure désormais le niveau de l'institut parmi leurs préoccupations. Les sociétés industrielles et commerciales pourraient mettre régulièrement des fonds à la disposition des instituts, soit pour le développement des laboratoires ou de la bibliothèque, soit pour des bourses pour les professeurs, etc. La corporation de l'institut devra solliciter des dons de cette sorte, inviter le mécénat à contribuer au développement de l'institut, organiser aussi des souscriptions publiques.

550. D'importantes sources privées ont contribué jusqu'ici au soutien et au progrès de l'enseignement à ce niveau. Les congrégations religieuses et les Églises voudront sans doute participer à l'organisation des instituts et leur fourniront ainsi une importante contribution: professeurs expérimentés, équipement scolaire, bibliothèques. Par ailleurs, les associations d'anciens des établissements qui se joindront à l'institut et des donateurs particuliers pourraient s'engager à donner des contributions annuelles régulières qui assureraient un revenu d'appoint aux instituts. On a également vu, dans l'Ontario, des syndicats ouvriers fournir d'importantes contributions pour l'établissement d'une université nouvelle dans une ville où la population ouvrière est nombreuse et souhaite que ses enfants puissent accéder à des études supérieures; plusieurs grandes sociétés américaines ont pris l'habitude, aux États-Unis et aussi dans leurs succursales canadiennes, de fournir elles-mêmes une contribution de un dollar pour chaque dollar versé par le syndicat ouvrier à des établissements d'enseignement. Une telle formule se justifierait bien dans le cas de l'enseignement pré-universitaire et professionnel. La corporation de l'institut devra songer à solliciter des fonds d'autres groupements et organismes sociaux.

c) contribution des groupes sociaux et des particuliers

II

Le financement des universités

551. Le financement des universités pose des problèmes variés: problèmes concrets urgents autant que problèmes de principe et de politique financière générale, problèmes socio-économiques autant que problèmes purement administratifs. Tous ces aspects de la question sont étroitement reliés entre eux et aux modalités mêmes du financement. Les universités sont le cerveau d'une nation, le moteur de son développement; en formant les esprits, l'université est un multiplicateur du pouvoir de réflexion, de création et d'invention qui est latent dans une nation; c'est pourquoi investir dans les universités, c'est investir dans des ressources humaines dont le rendement est quasi illimité.

Question aux multiples aspects

552. Trois devoirs se sont imposés aux universités avec une urgence nouvelle, au cours des dernières décennies, et ont transformé leur vie et leur mode de développement et de financement: ce sont l'obligation de recevoir des effectifs plus nombreux, le devoir de former les spécialistes et les cadres pour une société en évolution et la nécessité de développer la recherche. « L'effectif des collèges et universités du Canada atteignait 63,000 étudiants à l'automne 1952-1953 . . . il dépassait 140,000, en 1962-1963, et, en 1964-1965, il se chiffrait à 180,000 ».[5] En une douzaine d'années,

Urgences nouvelles :

a) recevoir des effectifs plus nombreux

(5) *Le financement de l'enseignement supérieur*, rapport de la commission Bladen, Presses de l'Université Laval, 1965, p. 12.

le nombre des étudiants universitaires a donc triplé, dans l'ensemble du Canada, et l'on prévoit qu'il sera deux fois et demie plus élevé en 1975-1976. Au Québec, les prévisions que nous avons fait établir permettent de croire que les effectifs universitaires tripleront entre 1966 et 1981. En 1981, selon les nouvelles structures, on aura trois fois plus d'étudiants dans les universités françaises que dans les universités anglaises. Cette évolution s'explique par l'augmentation de la population du Québec et la hausse de la scolarisation à tous les niveaux, surtout parmi les Canadiens français. Il y a lieu de noter aussi le retour aux études de beaucoup d'adultes et l'augmentation de la proportion des femmes parmi les effectifs étudiants. Pour atteindre cet objectif, il faudra, le plus rapidement possible, coordonner les structures pédagogiques, selon les propositions que nous avons faites dans les volumes précédents de notre rapport : offrir dans les instituts, aussitôt qu'ils seront sur pied — et il est souhaitable que ce soit le plus tôt possible — tous les enseignements de 12e et 13e années; offrir à l'université tous les enseignements au-delà de la 13e année. Ces réformes feront sortir des universités françaises ou anglaises beaucoup d'étudiants qui y sont actuellement pour des études de 12e ou de 13e année; les universités de langue anglaise verront ainsi partir entre 20% et 25% de leur nombre total d'étudiants — une certaine proportion d'entre eux devant n'obtenir leur premier diplôme qu'après une 16e année au lieu d'une 15e, cela compense en partie pour le départ des étudiants de 12e et 13e années. Par contre, du côté français, bien des étudiants de collèges classiques ou d'écoles normales seront désormais à l'université pour y faire leur 14e ou 15e année; par ailleurs aussi, du côté français, la scolarisation devra augmenter à ce niveau comme à tous les autres. C'est donc surtout l'expansion des universités françaises qui va causer un problème si on ne s'en occupe sans tarder. Nous avons proposé la création de centres d'études universitaires à divers endroits de la province, l'organisation immédiate d'une nouvelle université française à Montréal et la création d'un centre universitaire de sciences appliquées.

b) former des spécialistes et des cadres

353. Au Québec comme ailleurs, la raison d'être de l'université, c'est de fournir à la société, en aussi grand nombre que possible, des esprits bien formés, dressés à une discipline intellectuelle rigoureuse, éduqués à une véritable liberté personnelle, capables de repenser à neuf les problèmes qui se présentent à eux. Pour les carrières traditionnelles, comme pour les occupations et les spécialités nouvelles qui surgissent dans divers secteurs, l'université doit préparer des hommes qui puissent répondre aux exigences d'une société en rapide transformation; elle est amenée à se solidariser de plus en plus étroitement avec la collectivité et le bien public. C'est pourquoi l'université doit développer des enseigne-

ments variés et se montrer attentive aux besoins les plus urgents de la société, notamment à la formation des maîtres et à l'éducation permanente.

c) développer la recherche :

i. pour le progrès humain

554. L'université traditionnelle n'avait guère d'autre équipement que sa bibliothèque, où se conservait le savoir acquis; pourvues aujourd'hui d'hôpitaux, de laboratoires, de cyclotrons, de calculatrices électroniques, les universités, sans avoir le monopole de la recherche, ont cependant, depuis le début du 20e siècle, contribué à des découvertes qui ont amélioré la santé, l'hygiène publique, l'agriculture, l'industrie, et enrichi la connaissance des phénomènes naturels, des comportements humains et des civilisations. Souvent plus gratuite que la recherche industrielle, la recherche universitaire aboutit parfois à des résultats d'une portée plus vaste.

ii. pour les professeurs et les étudiants

555. L'université désormais ne peut plus se contenter de multiplier les cours et les conférences; même au premier niveau d'études, elle doit former l'étudiant aux travaux en laboratoire ou en bibliothèque, aux cours sous forme de séminaires, au groupe d'études permettant des contacts plus personnels entre les étudiants et le professeur ou son assistant. L'enseignement sous la forme du cours magistral aboutirait vite au verbalisme et à la stagnation s'il n'était aussi vivifié par quelque autre forme de transmission et d'acquisition de la connaissance, s'il ne s'alimentait aux courants les plus actuels de la pensée vivante, aux hypothèses nouvelles, par l'expérience et la recherche. Au chercheur, l'obligation de transmettre le résultat de ses études dans un exposé clair et rigoureux rappelle sans cesse l'importance de la communication, que son isolement pourrait parfois lui faire oublier. L'étudiant qui a accompli la démarche de poser une hypothèse et d'en rechercher la vérification et celui qu'on a initié à une méthode nouvelle d'approche, d'analyse ou de critique possèdent une indéniable supériorité sur l'étudiant qui a dû se contenter de prendre passivement des notes et d'accumuler des connaissances toutes théoriques.

L'État et les universités :

a) en Europe et aux États-Unis

556. Cette fonction publique des universités, manifeste aujourd'hui, a incité plusieurs pays à prendre sérieusement en main leurs responsabilités dans ce domaine. En Suède, en 1955, une commission royale a publié un rapport en sept volumes, analysant le système d'enseignement universitaire, l'orientation des diplômés, les conditions et les besoins de la recherche, évaluant les réserves intellectuelles disponibles pour l'enseignement supérieur, la pénurie ou le surplus d'enseignants et les besoins sociaux en diplômés des universités. En Grande-Bretagne, en 1963, la commission Robbins a recommandé une expansion des universités, une réforme des structures universitaires et des modes de collaboration entre le

gouvernement et les universités soutenues par les deniers publics. En France, la réforme de l'enseignement a été liée de très près à la planification économique, dans la Commission du Plan d'Equipement scolaire, universitaire, scientifique et artistique, créée en 1951; on établit alors des plans pour jusqu'en 1965; on prévoit maintenant que l'effectif des universités aura doublé entre 1963 et 1969. Une expansion de l'enseignement technique, la création de nouvelles universités ou de centres universitaires, un allégement de la Sorbonne qui comptait 75,000 étudiants en 1963, la révision de la structure des études, des diplômes et des conditions d'admission, voilà quelques-unes des mesures adoptées, en France, pour parer aux plus graves problèmes de l'enseignement supérieur. Aux États-Unis, on prévoit que les effectifs auront passé de 4 millions et demi à 8 millions et demi d'étudiants entre 1963 et 1975. La multiplicité des institutions, l'autonomie des États en matière d'éducation et l'inégalité des standards rendent les réformes difficiles; pour tenter de mettre plus d'ordre dans cette situation, la fondation Ford et la fondation Carnegie ont financé des analyses et des études qui ont finalement incité le Congrès à verser une subvention de $1,500 millions à l'enseignement supérieur pour l'année courante.

b) au Canada et au Québec

557. Au Canada, l'essor des universités est assez spectaculaire en certaines provinces. En Ontario et en Colombie Britannique, se sont même créées des universités selon des formules et des structures nouvelles. L'Association des Universités et Collèges du Canada ayant chargé une commission présidée par le professeur Vincent W. Bladen d'enquêter sur le financement des universités, celle-ci a déposé, en 1965, un rapport recommandant au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux une politique de subventions massives aux universités canadiennes pour les prochaines années. Au Québec, notre commission, chargée d'étudier les problèmes de l'enseignement à tous les niveaux, a fait des recommandations touchant la coordination de l'enseignement supérieur, a présenté des prévisions sur les effectifs des universités et a proposé la création d'un Office pour le développement de l'enseignement supérieur et d'une Commission de l'enseignement supérieur rattachée au Conseil supérieur de l'éducation; les paragraphes suivants doivent analyser le problème du financement de l'enseignement supérieur.

Développement des universités et de leurs besoins financiers :

a) dépenses totales

558. Depuis la dernière guerre, mais à un rythme de plus en plus précipité à mesure que la montée démographique atteignait l'enseignement supérieur, les universités du Québec ont vu s'accroître considérablement leurs effectifs étudiants et leur personnel enseignant. Le nombre des étudiants à temps complet est passé d'environ

23,000 à 30,000 de 1962-1963 à 1964-1965, soit une augmentation de 30%, aussi bien dans les universités anglaises que dans les universités françaises; durant ces trois années, le nombre des professeurs à temps complet est passé de 1,682 à 2,291. À la suite de ce développement, les besoins financiers des universités ont forcément augmenté. De 1961-1962 à 1964-1965, les dépenses annuelles de fonctionnement des universités du Québec ont presque doublé, passant de $43 millions à $74 millions, comme le montre le tableau suivant dont les chiffres englobent les dépenses des services auxiliaires et les fonds de la recherche subventionnée.[6]

Tableau XXXVI

Dépenses annuelles de fonctionnement des universités en 1961-1962 et en 1964-1965

	1961-62	*1964-65*
Université Laval	$9,979,423	$15,946,496
Université de Montréal (et ses Écoles)	9,384,197	19,891,346
Université de Sherbrooke	1,394,995	3,257,300
Université McGill	20,310,283	29,217,900
Université Bishop	703,738	1,355,900
Université Sir George Williams	1,954,395	4,748,300
Total	$43,727,031	$74,547,242

On voit que pour plusieurs universités les dépenses ont plus que doublé en trois ans seulement.

b) dépenses par étudiant

559. Entre 1961-1962 et 1964-1965, on a vu augmenter non seulement le nombre des étudiants et celui des professeurs, mais aussi les dépenses générales de fonctionnement par étudiant, dans les universités de la province: le coût moyen par étudiant, qui était de $1,722 pour les universités françaises est passé à $2,552; pour les universités anglaises, il est passé de $2,078 à $2,372.

c) augmentation des dépenses et des subventions

560. Les dépenses totales de fonctionnement et les subventions du gouvernement provincial ont augmenté à un rythme très rapide aussi bien dans les universités françaises que dans les universités anglaises, au cours des dernières années.

(6) À moins d'indications contraires, les chiffres utilisés dans ce chapitre ont été obtenus du ministère de l'Éducation.

Tableau XXXVII

Dépenses et subventions globales[1] dans les universités françaises et dans les universités anglaises

Universités françaises	*1961-62*	*1964-65*	*Augmentation %*
dépenses totales	$20,758,615	$39,095,142	88
total des étudiants	12,052	15,318	27
moyenne par étudiant	$ 1,722	$ 2,552	48
subventions globales ..	$11,775,165	$19,841,000	69
moyenne par étudiant	$ 977	$ 1,295	33
Universités anglaises			
dépenses totales	$22,968,416	$35,452,100	54
total des étudiants	11,052	14,944	35
moyenne par étudiant	$ 2,078	$ 2,372	14
subventions globales ..	$ 6,475,235	$ 7,806,000	21
moyenne par étudiant	$ 586	$ 522	–11

(1) Incluant les subventions de recherche et le coût des services auxiliaires.

On voit que les dépenses ont augmenté beaucoup plus vite dans les universités françaises que dans les universités anglaises; cette augmentation du chiffre des dépenses doit correspondre à une amélioration des services et de la qualité de l'enseignement et de la recherche, et aussi à des hausses de traitements et de salaires, ceux-ci constituant le poste le plus important des dépenses des universités.

Coût des investissements

561. Outre leurs dépenses de fonctionnement, les universités doivent aussi prévoir des sommes considérables pour les constructions qui s'imposent, à cause de l'augmentation des effectifs et du développement de l'enseignement et de la recherche. Le gouvernement du Québec, par un plan de développement s'étendant sur cinq années, de 1961 à 1966, aura dépensé un montant global de $130 millions pour des constructions universitaires. Ces dépenses sont réparties sur plusieurs années, dans le budget du gouvernement, par suite d'emprunts financés à même ses propres revenus, ou par suite d'emprunts contractés par les institutions elles-mêmes auprès de la Société centrale d'hypothèques et de logement, emprunts garantis et remboursés intégralement par la province. Le comité des recteurs des universités du Québec prévoyait, en

1965, pour une nouvelle période de six ans, une somme globale de $272 millions pour les investissements; une partie de cette somme doit venir du produit de campagnes de souscription, des subventions de divers organismes fédéraux et des prêts de la Société centrale d'hypothèques et de logement.

Tableau XXXVIII

Investissements soumis par les universités : 1965-1971
(en milliers de dollars)

Universités françaises		
Université Laval	$ 68,300	
Université de Montréal	100,000	
Université de Sherbrooke	10,595	
		$178,895
Universités anglaises		
Université McGill	$ 55,240	
Université Bishop	5,760	
Université Sir George Williams	32,486	
		$ 93,486
	Total	$272,381

562. Cette expansion, dans tous les domaines et sur tous les plans, des universités du Québec au cours des dernières années et le recours massif qu'elles doivent faire aux deniers publics nous incitent à examiner d'où elles tirent actuellement l'ensemble de leurs revenus et quelles seront leurs dépenses. Il y a environ une dizaine d'années, on considérait que le budget idéal d'une université devait être alimenté pour un tiers par des frais de scolarité, pour un tiers par des subventions gouvernementales, et pour un tiers par des fonds privés. Il est sans doute peu d'universités où cet équilibre ait jamais existé. De toute façon, dans toutes les universités, les éléments de cette équation varient grandement d'année en année. Quoi qu'il en soit, à l'heure actuelle, les revenus des universités — outre les fonds reçus pour des recherches subventionnées — proviennent encore de ces trois sources principales : les frais de scolarité payés par les étudiants; le patrimoine propre de l'université : revenu de dotations, legs, fondations, dons et chaires; les subventions gouvernementales. Ajoutons certains revenus provenant de services rendus à des organismes extérieurs: analyses de laboratoire, consultations, location de bureaux ou de salles, etc. En 1964-1965, ces divers revenus, pour l'ensemble des

Les revenus des universités —

universités du Québec et leurs écoles affiliées, s'établissaient comme suit:

Frais de scolarité	$19,655,475	26.4%
Dons à des fins d'exploitation	2,203,046	3.0
Services rendus à l'extérieur	1,114,668	1.5
Revenus divers	818,815	1.1
Revenus de dotations	2,824,068	3.8
Services auxiliaires	6,544,023	8.8
Recherches subventionnées	12,797,058	17.1
Subventions		
a. fédérales	206,300	0.3
b. provinciales		
i. per capita (S.R. 1964, ch. 239, a. 2)	5,784,747	7.8
ii. autres subventions	461,482	0.6
iii. subventions d'équilibre budgétaire	22,137,560	29.6
Total	$74,547,242	100.0%

a) frais de scolarité

563. Les frais de scolarité varient actuellement non seulement d'une université à l'autre, mais entre les diverses facultés d'une même université, la médecine étant partout la faculté où ces frais sont le plus élevés. Notons pour l'instant les frais de scolarité exigés, en 1965-66, par quelques facultés des trois principales universités. Nous discuterons, dans un chapitre subséquent, le problème de la gratuité scolaire au niveau universitaire et celui de l'aide aux étudiants.

Tableau XXXIX

Frais de scolarité dans trois universités

	Université Laval	*Université de Montréal*	*Université McGill*
Génie	500	430	740
Commerce	500	380	635
Médecine	600	650	800
Droit	450	450	635
Sciences	500	450	700
Éducation	450	450	635

On voit que les frais de scolarité, qui s'élevaient à plus de $19 millions pour toutes les universités du Québec, en 1964-1965, fournissaient en moyenne 26.4% du budget. Toutefois, à l'Université

Sir George Williams, qui compte une forte proportion d'étudiants du soir et de professeurs à temps partiel, les frais de scolarité constituaient 71% du budget pour cette même année.

564. En Angleterre, les sources privées qui constituaient une importante proportion des revenus universitaires ont eu tendance à baisser par rapport à l'ensemble du budget, alors qu'aux États-Unis la part des revenus des universités provenant de sources privées a peu varié. b) sources privées

Tableau XL

Provenance des revenus des universités en Grande-Bretagne et aux États-Unis

	Angleterre		*États-Unis*	
	1920	*1956*	*1920*	*1956*
Gouvernement	29%	66%	43%	47%
Scolarité	34%	13%	24%	25%
Fondations	28%	9%	15%	5%
Autres revenus (incluant les dons)	9%	12%	18%	23%

On sait qu'aux États-Unis la contribution des particuliers et des entreprises, y compris celle des grandes fondations comme la fondation Carnegie, la fondation Rockefeller et la fondation Ford, a joué un rôle important dans le développement des universités américaines. En général, au Canada, les fonds privés n'ont pas pris une aussi large part au progrès des établissements supérieurs. En 1962, le revenu des 14 universités de l'Ontario se répartissait comme suit :

Frais de scolarité	29%
Gouvernement provincial	28
Gouvernement fédéral	16
Recherche subventionnée	14
Dons	3
Fondations	3
Divers	7

Au Québec, seule l'Université McGill a réussi à obtenir de grosses sommes de sources privées en faisant appel aux particuliers et tout spécialement à ses diplômés, à l'industrie et à diverses fondations; grâce à ce patrimoine qu'elle s'est ainsi constitué, cette université peut consacrer à la recherche une somme égale aux subventions

de recherche qu'elle reçoit de l'extérieur, offrir des bourses substantielles à un grand nombre d'étudiants et de chercheurs et équiper ses laboratoires. Elle continue encore, à l'exclusion de toute autre, à recueillir des contributions du public, utilisables pour fins de fonctionnement, qui ont été de l'ordre de $1,840,000 en 1964-1965. Les revenus qu'une université retire de ses dotations et des placements qu'elle en fait, sont la partie de son patrimoine qu'elle peut utiliser librement. Les fondations sont en général faites pour l'établissement d'une chaire, d'un type de bourse précis, ou pour l'entretien d'un secteur de recherche ou d'un service particulier; le revenu n'en est donc utilisable que pour la fin spécifique déterminée par le donateur. C'est grâce à ses dotations, aux fondations et aux dons qui lui sont venus dans le passé ou qu'elle continue à recevoir, qu'une université peut prévoir le développement de certains enseignements, accorder des bourses et surtout financer une partie de la recherche; elle est ainsi assurée d'une part plus grande d'autonomie, les subventions du gouvernement en matière de recherche ne venant parfois qu'alimenter un fonds de recherche déjà existant.

Tableau XLI

Revenus de dotations, de fondations et dons, 1964-1965

	Revenus de dotations	*Fondations et dons*	*Autres revenus*	*Total*
1. Université Laval	$ 224,970	$ 429,670	$278,130	$ 932,770
2. Université de Montréal	64,020	49,370	169,780	288,170
3. Université de Sherbrooke	—	1,330	15,750	17,080
4. Université McGill	2,785,750	1,840,000	157,660	4,783,410
5. Université Bishop	129,610	55,800	580	185,990
6. Université Sir George Williams	—	28,000	110,450	138,450

c) subventions gouvernementales

565. Chacune des universités du Québec reçoit des subventions gouvernementales, en vertu de la loi (S.R. 1964, chap. 239), ainsi que diverses subventions statutaires, le total de ces deux montants ayant été de $5,309,392 en 1961-1962 et de $6,495,675 en 1965-1966. En outre, quand chacune des universités présente au gouvernement provincial son budget annuel, celui-ci lui consent une subvention d'équilibre budgétaire destinée à couvrir l'écart qui peut être raisonnablement justifié. Le montant global de ces subventions est passé de $18 millions, en 1961-1962, à plus de $28 millions en 1964-1965. Si l'on ne tient pas compte des revenus des services auxiliaires (cafétérias, etc.), ni des fonds de recherche, 52% du budget global des universités du Québec leur vient de

diverses subventions du gouvernement de la province; en tenant compte de ces deux facteurs, la part venant des subventions provinciales est de 38%. Jusqu'à ces dernières années, chaque université présentait son budget individuellement au gouvernement; depuis la création du ministère de l'Éducation, l'examen des budgets tend à se systématiser davantage, bien que la méthode en soit encore largement empirique; on peut se demander dans quelle mesure des subventions d'équilibre budgétaire, accordées sans examen comparé des budgets en fonction de normes communes, favorisent une juste répartition des fonds publics destinés à l'enseignement supérieur.

Prévisions des dépenses universitaires par le ministère

566. Le ministère de la Jeunesse, se fondant sur les structures universitaires actuelles, avait fait établir, en 1963, des prévisions de coût pour l'enseignement universitaire.(1) L'augmentation à prévoir était attribuée à deux facteurs: l'augmentation du nombre d'étudiants et la croissance des dépenses de fonctionnement; cette croissance des dépenses est elle-même attribuable à l'augmentation du nombre de professeurs et à la hausse graduelle des traitements qui suit l'accroissement de l'activité économique générale et du coût de la vie. En prenant pour acquis que les mêmes facteurs continueraient de jouer dans l'avenir, le ministère prévoyait les augmentations suivantes des dépenses de fonctionnement des universités, de 1963-1964 à 1966-1967.

Tableau XLII

Prévisions des dépenses de fonctionnement (1963-67) établies en 1963

	Coût prévu par étudiant	*Dépenses globales prévues*	*Augmentation sur 1963-1964*
1963-1964	$1,839	$49.7 millions	
1964-1965	2,017	61.1 "	$11.4 millions
1965-1966	2,128	70.8 "	21.1 "
1966-1967	2,246	82.2 "	32.5 "

Les dépenses totales de fonctionnement des universités pour 1964-1965, s'élevant en fait à plus de $74 millions, dépassent d'environ $13 millions les prévisions établies en 1963 et rapportées ci-dessus; d'ailleurs le ministère faisait alors remarquer que ces prévisions « ne tiennent pas compte de l'expansion accélérée que devrait connaître l'enseignement universitaire au cours des prochaines années ». Nous avons vu au paragraphe 561 quelques dépenses d'immobilisation que le ministère prévoyait à cette époque.

(1) *Les besoins financiers de l'éducation au Québec*, une étude du Bureau de la Planification du ministère de la Jeunesse, novembre 1963.

Prévisions proposées par notre commission

567. Nous avons expliqué au chapitre VIII sur quelles hypothèses se sont appuyés les experts qui ont travaillé pour notre commission, dans l'établissement de leurs prévisions pour le coût de l'enseignement à chacun des niveaux. Ces prévisions tiennent compte des changements de structures pédagogiques que nous avons proposés; ces différences de structures entraînent des écarts entre les prévisions d'effectifs du ministère et celles de notre commission, les unes étant plus élevées que les autres selon les années, et suivant l'arrivée au niveau universitaire des élèves du nouveau cours secondaire et du cours de l'institut. Nos experts ont projeté le coût réel par étudiant, des dépenses de fonctionnement des universités que le ministère établit à $2,051 pour 1964-1965, en y appliquant un taux d'augmentation calculé d'après divers facteurs. Pour les dépenses de construction, nos spécialistes ont, par le calcul des effectifs, prévu le nombre de places qu'il faudrait dans les universités et proposé un plan de construction universitaire pour les trois prochaines années, de 1966 à 1969. Toutes ces prévisions ont été faites selon deux rythmes d'application de nos recommandations pédagogiques, un rythme rapide et un rythme lent, et s'établissent comme suit.

Tableau XLIII

Prévisions des dépenses pour les universités du Québec

(en milliers de dollars)

	Dépenses de fonctionnement	*Dépenses d'immobilisation*	*Total des dépenses*
1966-1967			
Rythme rapide	$133,465	$25,328	$158,793
Rythme lent	130,584	29,040	159,624
1967-1968			
Rythme rapide	156,560	42,067	198,627
Rythme lent	151,677	30,130	181,807
1968-1969			
Rythme rapide	176,002	31,549	207,551
Rythme lent	169,050	31,579	200,629
1971-1972			
Rythme rapide	246,213	27,309	273,522
Rythme lent	230,531	22,436	252,967
1980-1981			
Rythme rapide	454,170	—	454,170
Rythme lent	445,357	23,971	469,328

Comme nous l'avons expliqué au chapitre VIII — où se trouve le tableau complet pour les seize prochaines années — des prévisions de ce genre ne sont que des approximations et deviennent de moins en moins sûres à mesure qu'on avance dans l'avenir. Mais elles manifestent déjà les hausses considérables auxquelles on doit s'attendre du simple point de vue des effectifs, hausses qui entraînent ensuite les augmentations de coût.

Contribution future du gouvernement provincial

568. La contribution du gouvernement du Québec aux dépenses des universités continuera de croître très rapidement dans les prochaines années. Les dépenses d'immobilisation devront être financées dans une très large mesure par l'État provincial; les subventions pour les dépenses de fonctionnement devront continuer d'augmenter chaque année, surtout si l'on y inclut les subventions de recherche dont nous parlerons plus loin. Le gouvernement du Québec doit donc déjà envisager qu'il lui faudra investir des sommes élevées dans l'enseignement supérieur, plus encore que dans le passé.

Coordination et normalisation des dépenses —

569. Mais l'importance de cette contribution du gouvernement réclame que l'on instaure une politique cohérente et ordonnée du développement universitaire pour toute la province, touchant, en particulier, les traitements, les investissements et la recherche. Ce n'est pas aller contre la liberté universitaire que d'exiger qu'une planification rationnelle et une normalisation des dépenses soient établies; il y va au contraire de l'intérêt même de chaque université et de l'ensemble des universités de ne pas laisser au hasard ou à l'arbitraire des décisions aussi importantes. Les universités doivent avoir leur mot à dire dans ces décisions et dans l'établissement des normes qui s'imposent; cette politique de participation est la meilleure garantie contre les dangers de favoritisme, d'ingérence indue, ou d'incohérence. Les universités doivent travailler en complémentarité les unes avec les autres, et avec le gouvernement qui les finance à même les deniers publics; pour s'adapter rapidement et de façon fructueuse au rythme des besoins nouveaux de la société, elles doivent ajuster leur propre dynamisme à celui du milieu ambiant. Elles doivent être présentes à chacune des étapes où le gouvernement doit adopter des mesures les concernant; leur présence est indispensable quand il s'agit de faire comprendre aux représentants de la population les exigences propres à ce niveau d'enseignement. L'évolution normale des grands organismes publics ou d'utilité publique va dans le sens d'une interdépendance dans la collaboration vers des objectifs communs; seule cette collaboration organique permettra à des institutions, qui autrefois pouvaient ne dépendre que d'elles-mêmes et de leurs propres ressources, de poursuivre leur développement en accord avec les besoins de la société, tout en sauvegardant la part d'autonomie indispensable à toute université. La nécessité de normes administratives et financières

communes aux divers établissements d'enseignement supérieur fait apparaître l'utilité et l'urgence d'un Office pour le développement de l'enseignement supérieur, qui travaillera à établir ces normes et à les appliquer aux universités existantes et à celles qu'il faut créer.

A. Les traitements :

a) utilité de normes provinciales

570. Les traitements du personnel enseignant étant la principale dépense des universités, c'est là sans doute qu'il faut d'abord établir des normes communes. À l'heure actuelle, il existe des écarts parfois considérables, entre les universités et dans une même université, quant aux traitements payés dans les diverses facultés. Ces disparités proviennent soit du fait que les échelles de traitements varient d'une université à l'autre, soit parce qu'elles sont considérées comme un minimum, l'université gardant toute liberté de faire varier les traitements, pour un certain nombre de professeurs. Les différences de traitements peuvent favoriser, dans la situation actuelle de pénurie, une surenchère entre les universités pour obtenir les services de tel ou tel professeur. Pour parer aux inconvénients qu'entraîne cette inégalité des normes de traitements, on devra songer à établir des normes communes à toutes les universités; ces normes permettront de mieux comparer les dépenses des universités qui ont toutes recours à des fonds publics.

b) rôle des associations de professeurs

571. La complexité des normes à définir, provenant de la répartition des tâches des professeurs entre enseignement et recherche, la variété des situations et des cas requièrent une étude rigoureuse, des consultations nombreuses entre les départements et facultés et les diverses universités. L'Office pour le développement de l'enseignement supérieur devrait constituer un sous-comité, composé de professeurs — qui sont les premiers intéressés — et d'administrateurs universitaires et gouvernementaux. Pour que les associations de professeurs d'université puissent avoir un pouvoir de représentation, elles devront posséder un statut juridique reconnu, se constituer en corporations, soit sous forme de syndicats soit sous forme d'associations professionnelles, et se réunir en un groupement d'envergure provinciale. Ces discussions et ce travail de normalisation, comme bien d'autres aspects de la vie universitaire en relation directe avec le bien de la collectivité, doivent se faire en commun, avec la participation du ministère de l'Éducation.

B. Les immobilisations

572. La construction d'édifices pour les facultés et écoles universitaires et pour l'administration, la construction de bibliothèques, d'hôpitaux universitaires et de maisons d'étudiants peut aussi faire l'objet d'études et d'une normalisation financière. On pourrait sans doute réaliser des économies importantes dans ce domaine. Nous avons donné dans le chapitre VIII les prévisions de nos experts concernant les coûts des immobilisations universitaires pour les quinze prochaines années. Mais ces prévisions restent sûrement

inférieures à ce que sera la réalité parce qu'elles sont établies à partir de l'augmentation régulière des étudiants au cours de cette période et du coût actuel par étudiant des immeubles universitaires existants. Au reste, ces prévisions ne tiennent pas compte de la construction des hôpitaux universitaires, des laboratoires de recherche, des bibliothèques centrales, des maisons d'étudiants et de certains autres importants services auxiliaires: cafétérias, centres pour les étudiants, gymnases, terrains de sports, etc. Elles ne tiennent pas compte non plus du manque d'espace dont souffrent actuellement plusieurs facultés et écoles universitaires. La coordination et la normalisation des dépenses d'immobilisation s'imposent d'autant plus que l'État devra débourser des sommes considérables pour y faire face. Il semblerait exagéré, par exemple, de construire et d'équiper deux bibliothèques universitaires à peu près voisines, comme le proposent actuellement l'Université McGill, avec un projet de $10 millions, et l'Université Sir George Williams, avec un projet de $7 millions et demi. Quant aux maisons d'étudiants, nous avons déjà dit qu'il faudra en construire pour les instituts de façon encore plus urgente que pour les universités, vu l'âge des étudiants qui fréquentent les instituts. Les maisons d'étudiants universitaires sont actuellement construites grâce à des emprunts faits à la Société centrale d'hypothèques et de logement, emprunts garantis et complètement remboursés par le gouvernement sur une période de cinquante ans. La formule est certainement avantageuse pour les universités sans être trop onéreuse pour l'État. Mais il y aurait lieu d'étudier d'autres formules qui sont expérimentées dans les universités d'autres provinces, par exemple, celle qui consiste à réaménager des maisons familiales pour loger des étudiants à meilleur compte que dans des édifices neufs ou à confier la construction et le fonctionnement des maisons d'étudiants à des coopératives étudiantes.

C. La recherche :

a) place et rôle de la recherche universitaire

573. Pour comprendre la place et le rôle de la recherche universitaire, il faut d'abord la situer dans le contexte global des recherches scientifiques caractéristiques de la société industrielle moderne. Celle-ci se voit obligée d'investir toujours davantage dans divers types de recherches; ce mouvement est surtout marqué depuis la dernière guerre mondiale et va en s'accentuant. L'exemple le plus spectaculaire est sans doute celui des États-Unis qui, en 1965, y ont consacré quelque $21 milliards, soit 3.2% de leur produit national brut; les deux tiers de ce montant, soit près de $14 milliards, ont été dépensés par le seul gouvernement fédéral américain. Depuis 1953, les sommes consacrées à la recherche aux États-Unis ont augmenté au taux moyen de 13% par année; la contribution du gouvernement fédéral a augmenté à un taux annuel de 20%. Il ne faut cependant pas croire que la recherche universitaire a bénéficié de la plus grande part des dépenses consacrées aux recherches; les

collèges et universités n'en ont recueilli que $2 milliards, soit un peu moins de 10%, la part principale allant à l'industrie ($15 milliards) et aux laboratoires du gouvernement fédéral ($3 milliards).[8] Mais c'est principalement dans les universités que s'est effectuée la recherche pure ou recherche fondamentale, par opposition à la recherche appliquée ou recherche de développement; à elles seules, les universités ont effectué près de la moitié de toute la recherche fondamentale, tandis que l'industrie n'en réalisait que le quart. Tel est le rôle essentiel de la recherche universitaire. L'industrie et les gouvernements doivent entreprendre de vastes programmes de recherches destinés à maintenir le progrès technique et à accroître la productivité; l'université doit principalement contribuer au progrès de la théorie et à l'avancement des connaissances dans tous les champs du savoir, et non seulement dans ceux qui sont les plus susceptibles d'applications techniques. L'importance de la recherche universitaire ne s'évalue donc pas seulement d'après les montants qu'on y consacre, mais aussi selon sa nature et l'orientation qu'elle se donne. Ainsi conçue, la recherche universitaire apportera sans doute une contribution indirecte au progrès technique et économique; mais elle servira d'abord à étendre le champ des connaissances humaines, et c'est à ce titre qu'elle insufflera vitalité et dynamisme dans l'enseignement universitaire.

b) la recherche universitaire au Canada et au Québec

574. Les renseignements nous manquent pour juger, à la lumière de ce que nous venons de dire, de la qualité de la recherche universitaire faite au Canada. On estime cependant que le Canada ne consacre qu'un peu plus de 1% de son produit national brut à la recherche, soit environ $500 millions et que plus de 75% de ce montant provient du gouvernement fédéral. Le Conseil économique du Canada remarque à ce sujet : « De 1945 à 1964, les dépenses fédérales affectées à la recherche et au développement ont à peu près décuplé. De nouvelles ressources de plus en plus considérables ont été mises à la disposition des universités mais cette augmentation a été lente et la recherche dans les universités demeure d'envergure relativement faible ».[9] Le gouvernement du Québec, pour sa part, n'affecte encore que bien peu de son budget à la recherche en général, et à la recherche universitaire en particulier. En 1965-1966 les subventions totales aux universités, de l'ordre de $35 millions, ne comprenaient qu'un peu plus d'un million de dollars pour la recherche, soit 3% ; ce montant d'un million ne représentait que 8% des sommes dépensées pour la recherche dans les universités.

c) provenance des subventions

575. La provenance des fonds pour la recherche commanditée et subventionnée peut être établie pour l'Université Laval et l'Uni-

(8) Dall WOLFLE, "The Support of Science in the U.S.", *Scientific American*, juillet 1965.
(9) *Premier exposé annuel : Objectifs économiques du Canada pour 1970*, décembre 1964, page 163.

versité McGill, mais le financement séparé de certaines écoles — Hautes Études Commerciales, Polytechnique, Optométrie, Médecine vétérinaire — rend les comparaisons plus complexes en ce qui concerne l'Université de Montréal.

Tableau XLIV

Provenance des fonds de recherche (1965-1966)

	Université Laval		*Université McGill*	
	Montant	%	Montant	%
Gouvernement fédéral	$2,026,725	83.7	$6,134,000	72.2
Gouvernement provincial	192,552	8.0	194,000	2.2
Sociétés	32,175	1.3	382,000	4.5
Dotations, fondations, associations	170,854	7.0	1,790,000	21.1
Total :	$2,422,306	100.0	$8,500,000	100.0

Si on compare maintenant, dans le tableau suivant, la provenance des fonds de recherche pour les universités du Québec et pour les universités de l'Ontario, en 1963-1964, on constate que les universités des deux provinces ont bénéficié cette année-là d'à peu près les mêmes montants et que ceux-ci provenaient en proportion presque équivalente des mêmes sources. Mais on sait par ailleurs, d'après le tableau précédent, que cet équilibre dans les montants et les pourcentages est dû pour une très large part aux sommes que l'Université McGill peut consacrer à la recherche grâce au revenu

Tableau XLV

Provenance des fonds de recherche dans les universités et collèges du Québec et de l'Ontario pour 1963-1964

(en milliers de dollars)

	QUÉBEC		*ONTARIO*	
Gouvernements :				
fédéral	$ 6,296	58.7%	$ 7,688	60.9%
provincial	366	3.4	371	2.9
Sociétés	496	4.6	685	5.4
Fondations	979	9.1	1,988	15.8
Dotations	391	3.7	89	0.7
Autres	2,205	20.5	1,798	14.3
Total	$10,733	100.0%	$12,619	100.0%

SOURCE : *Universités canadiennes, recettes et dépenses 1963-1964*, Bureau fédéral de la Statistique, Ottawa, octobre 1965.

de ses dotations et aux subventions que ses professeurs obtiennent des organismes fédéraux tels que le Conseil national de recherches. Autrement, les universités du Québec disposeraient de subventions et de fonds de recherche bien inférieurs à ceux dont bénéficient les universités de l'Ontario. C'est dire le chemin qui reste à parcourir pour les autres universités du Québec, notamment les universités de langue française, avant de combler l'écart qui les sépare en ce domaine des principales universités canadiennes.

d) répartition de recherche subventionnée

576. En 1965-1966, les fonds de recherche subventionnée se répartissent comme suit entre les trois plus grandes universités; bien que la structure en départements et facultés ne soit pas tout à fait équivalente d'une université à l'autre, les chiffres suivants permettent cependant de comparer, au moins globalement, les ordres de grandeur.

Tableau XLVI

Répartition des fonds de recherche subventionnée ou commanditée, par faculté, dans trois universités — en 1965-1966

	Université Laval	*Université de Montréal*	*Université McGill*
1 — Médecine	$1,003,809	$1,361,762	$3,994,000
2 — Art et chirurgie dentaire		63,388	13,500
3 — Hygiène		200,118	
4 — Nursing		10,868	
5 — Pharmacie		26,560	
6 — Droit		31,387	17,500
7 — Arts and Science			2,262,000
Génie			1,275,000
7a — Lettres	99,700		
Sciences et Génie	987,614	1,046,781	
Philosophie		63,336	
Sciences sociales	11,090	84,860	
Service social		16,092	
8 — Sciences de l'éducation	3,043		
9 — Architecture	18,450	6,400	
10 — Commerce	45,000		
11 — Urbanisme		25,970	
12 — Agriculture	125,150		510,000
13 — Foresterie	173,450		
14 — Musique			3,000
15 — Théologie			
16 — Etudes graduées			425,000
Total	$2,467,306	$2,937,522	$8,500,000

N.B. Arts and Science et Génie (7), à McGill, correspondent à peu près au groupe des facultés réunies en (7a) pour les universités françaises.

Les renseignements que contient ce tableau sont très probablement incomplets. Ils permettent cependant de montrer combien les subventions pour la recherche universitaire sont inégalement réparties :

la recherche médicale et para-médicale absorbe la moitié des subventions à elle seule; les sciences, pures et appliquées, sont ensuite les plus favorisées; les sciences de l'homme, les lettres, la philosophie, les arts et la théologie ne reçoivent que de très minimes subventions ou, dans certains cas, n'en reçoivent aucune.

c) mesures pour développer la recherche:

i. organismes à créer

577. Le gouvernement provincial, dans sa politique universitaire, devra chercher à développer la recherche dans toutes les universités et dans tous les domaines du savoir. Cela signifie, cependant, qu'on ne doit pas entraver l'expansion et le développement de la recherche là où elle existe et est bien organisée; la recherche est un atout en soi, pour un pays. Il s'agit plutôt d'aider les universités, les facultés et les départements qui en ont besoin à s'équiper, à former et à importer des chercheurs, s'il y a lieu. Sont actuellement à l'étude un projet de Conseil provincial de la recherche et un projet de Centre provincial de recherches industrielles, nettement distincts l'un de l'autre; nous croyons que le Conseil provincial de la recherche devrait être étroitement relié à l'Office pour le développement de l'enseignement supérieur et au ministère de l'Éducation. Comme le faisait remarquer la Commission Massey en recommandant la création du Conseil des Arts du Canada, les subventions de recherche sont attribuées surtout à la médecine et aux sciences. Par ailleurs, l'industrie et les services gouvernementaux sont en général plus préoccupés de faire faire des recherches appliquées. Un Conseil de la recherche doit être plus audacieux et subventionner des projets de recherche pure, des travaux inter-disciplinaires aussi bien dans les sciences humaines, les lettres et les arts que dans la médecine et les sciences expérimentales. Ce Conseil, qui sera formé en grande partie de chercheurs universitaires représentant toutes les disciplines, devra élaborer un plan d'ensemble en collaboration avec les universités elles-mêmes.

ii. inventaire à établir

578. Dès sa création, le Conseil provincial de la recherche aura pour tâche de dresser un inventaire de toutes les recherches en cours dans l'industrie et l'entreprise privée, dans les organismes gouvernementaux et dans les universités; il devra examiner la répartition de ces recherches entre les différentes disciplines et l'importance relative des crédits qui leur sont consacrés, noter les lacunes, les champs de recherche insuffisamment exploités, les secteurs à développer en considération des besoins, des ressources et des possibilités du milieu québecois. Le Conseil de la recherche devra se préoccuper tout particulièrement, dans son travail d'inventaire et de planification, de la formation, du renouvellement et de la multiplication des équipes de chercheurs; les universités devraient consacrer plus d'attention à cet objectif, et engager plus de jeunes diplômés comme assistants, assurer leur formation et la

surveillance de leur travail par des maîtres compétents. Il y a là, par ailleurs, une multiplication du potentiel enseignant de l'université.

iii. coordination indispensable

579. Le Conseil provincial de la recherche devra assurer la distribution des fonds de recherche, amener les diverses institutions à une nouvelle forme de collaboration, d'interdépendance; la complémentarité des facultés d'un même type dans plusieurs universités, l'échange des chercheurs, la division des tâches entre chercheurs peuvent fournir, dans bien des cas, le minimum d'efforts conjugués nécessaire à la mise en oeuvre de recherches valables. Dans une période d'expansion des universités et de pénurie du personnel, cette coordination, que pourrait assurer un Conseil provincial de la recherche, préviendra la prolifération de projets trop semblables, la dispersion des énergies et des ressources, assurera des échanges fructueux. Aux États-Unis, on pratique déjà ces regroupements entre les universités de l'Est, de Boston à Washington — comptant à elles seules 40% des prix Nobel américains dans les sciences —, entre les universités de Californie — comptant 36% de ces prix — et dans le "Big Ten", c'est-à-dire les dix grandes universités de l'Ouest avec celle de Chicago. Ce marché commun, cette concentration des talents existe aussi entre institutions voisines : Harvard et M.I.T., Berkeley et Stanford, Princeton et Pennsylvanie. Le Comité de la Coopération entre Institutions, aux États-Unis, a même organisé, pour les étudiants avancés, un système d'échange qui permet à un chercheur d'aller travailler un ou deux semestres dans une autre université, sous la direction d'un grand spécialiste, ou dans un laboratoire possédant un équipement particulier. Cette collaboration entre universités, dans le domaine de la recherche, devrait devenir courante dans les milieux universitaires québecois et canadiens.

iv. normes à déterminer :

— pour la répartition du travail

580. Les dépenses que font les universités pour la recherche sont très difficiles à établir avec précision, selon les formules actuelles de présentation des budgets. On connait le chiffre des subventions reçues pour la recherche en provenance de divers organismes, par exemple les organismes fédéraux; mais on peut difficilement évaluer la proportion de l'activité des professeurs consacrée plus directement à la recherche. Recherche et enseignement sont complémentaires. Certains professeurs sont plus doués pour l'un que pour l'autre; on ne doit pas forcer un professeur à faire de la recherche, comme telle, à part la recherche courante que requiert constamment l'enseignement à donner ou la direction des travaux et thèses d'étudiants. Un professeur qui publie des articles ou des volumes fait aussi de la recherche, mais sans que celle-ci soit nécessairement rattachée à son enseignement ou à son travail en faculté. On aurait avantage, dans certains cas, à grouper des

thèses autour d'une recherche centrale au lieu d'avoir, comme actuellement, toute une série de travaux atomisés, dont quelques-uns sont trop restreints tandis que d'autres sont de fausses synthèses. Les universités devraient confier à un groupe de professeurs l'étude de nouvelles méthodes d'enseignement qui viseraient à libérer des heures pouvant être consacrées à la recherche, aussi bien pour les étudiants que pour les professeurs: pour les cours de base, par exemple, polycopies et bibliographies remplaceraient souvent avantageusement un cours, pourvu que les étudiants aient l'occasion de discuter, individuellement ou en groupe, avec leurs professeurs, de leurs études personnelles; ailleurs, le cours télévisé peut être enregistré et utilisé une autre année, mais entrecoupé de séminaires et de rencontres avec le professeur. Il y a donc un problème pédagogique autant qu'un problème financier dans l'organisation de la recherche.

— pour les crédits à octroyer

581. On sait que la Commission Bladen recommande que toute subvention pour une recherche spécifique comporte un pourcentage octroyé à l'université pour défrayer le fardeau supplémentaire qu'un projet de recherche peut représenter pour un établissement: utilisation des laboratoires, temps des professeurs qui se trouve soustrait à l'enseignement, etc. Une formule permettant d'établir ces répartitions entre enseignement et recherche, soit pour un professeur, soit pour un assistant ou un diplômé, faciliterait l'établissement de normes, aussi bien en ce qui concerne les traitements et les tâches du personnel qu'en ce qui concerne les subventions de recherche. Ajoutons que la possibilité d'initiative ou d'encouragement dans le domaine de la recherche, grâce à la libre disposition de certains crédits, est le principal avantage que possède une université disposant de revenus propres par rapport à une université dont le budget est entièrement assimilé à un budget de fonctionnement; on devrait chercher une formule permettant d'assurer à toutes les universités cette précieuse marge d'initiative, au moyen de certains crédits dont elles pourraient disposer plus librement; ces crédits pourraient être proportionnels au nombre d'étudiants préparant un diplôme d'études supérieures ou un doctorat; le Conseil de la recherche pourrait en fixer les montants.

Question connexe : les bibliothèques :

a) retard général

582. Aucune recherche, en particulier dans les humanités et les sciences humaines, ne peut se concevoir sans une bibliothèque universitaire spécialisée, distincte de la collection courante et des ouvrages qui sont nécessaires à l'enseignement du premier niveau. L'American Council of Education estime qu'une bibliothèque de cette nature doit posséder une collection d'un million et demi de volumes facilement accessibles. Si les universités du Québec désirent participer effectivement à une politique de la recherche, elles doivent s'équiper pour le faire; c'est-à-dire se

disposer à fournir un effort encore beaucoup plus considérable que celui qu'elles ont fait jusqu'à ce jour. Les universités constatent qu'elles manquent de personnel compétent pour les bibliothèques; il serait urgent, au besoin en l'important à grands frais, que chaque université s'assure les services d'un spécialiste des acquisitions, bien au courant du marché, possédant la culture nécessaire pour lui permettre de comprendre les problèmes de bibliothèque de chacun des départements et de toutes les facultés. Les universités devraient également recruter le personnel nécessaire, proposer à l'avance des postes à ceux qui voudront se spécialiser en bibliothéconomie, leur faire obtenir, en échange d'un engagement conclu à l'avance, des bourses d'études ou des prêts-bourses. Le gouvernement devra prendre conscience de la priorité à accorder à ce problème. Certains proposent, comme on le mentionne dans le rapport Bladen, que les achats de livres soient comptés, dans les budgets, comme des investissements plutôt que comme des dépenses courantes. Nous proposons pour notre part que, durant les cinq prochaines années, 12% du budget de fonctionnement des universités soit consacré à l'organisation et à l'enrichissement des bibliothèques universitaires, principalement de celles qui sont le plus démunies, et que le pourcentage consacré par la suite aux dépenses de bibliothèque ne soit pas inférieur à 7.5% du même budget.

b) nécessité de coordination

583. Comme dans le domaine de la recherche en général, une collaboration doit s'établir sur le plan des bibliothèques de recherche. Il est évident que chaque université doit avoir sa bibliothèque de consultation courante pour la formation de base qui se donne au niveau du premier diplôme. Mais il ne sera guère possible, d'ici plusieurs années, de multiplier, dans une même ville, les bibliothèques de recherche avancée. Ainsi, à Montréal, les universités de langue anglaise, et les deux universités françaises — dès que la seconde aura été créée — pourraient centraliser tous les ouvrages dans une seule grande bibliothèque de recherche; les chercheurs des diverses universités et des deux langues auraient sans doute profit à s'y rencontrer et à profiter de l'expérience les uns des autres. Cette bibliothèque pourrait peut-être jouer le rôle de bibliothèque centrale pour la recherche, et assurer un service d'échange avec les autres universités et avec les centres d'études universitaires situés dans le rayonnement de Montréal.

Principes d'une politique de l'enseignement supérieur —

584. Le financement des universités doit, comme toute la politique de l'enseignement supérieur, se rattacher à quelques principes généralement admis, principes que l'évolution sociale oblige à nuancer, parfois à reviser en les plaçant dans une perspective et une lumière nouvelles. Ces principes sont ceux de la responsabilité de l'État et de l'autonomie des universités.

585. Nous avons plusieurs fois souligné que, dans la société contemporaine, le gouvernement, qui a la responsabilité spécifique du bien commun, doit prendre résolument les initiatives qui s'imposent pour remplir ses devoirs en matière d'éducation, domaine de plus en plus complexe et coûteux, de plus en plus rattaché au développement socio-économique général. Il doit assurer à tous les citoyens, indépendamment de l'origine sociale et ethnique, du sexe et des croyances de chacun, des chances égales de recevoir une éducation de qualité comparable. Cela doit s'appliquer tout aussi bien au niveau de l'enseignement supérieur qu'aux autres niveaux, à l'égard des candidats possédant les aptitudes requises.

a) responsabilités de l'État :

i. chances égales d'éducation pour tous

586. Ce devoir de l'État d'assurer à tous des chances égales en éducation entraîne des obligations administratives et financières considérables, pour l'ensemble du système d'enseignement : entretien, organisation ou expansion des établissements requis pour accueillir les effectifs prévus, participation aux frais de construction et de fonctionnement. L'État doit prendre conscience des priorités et des urgences, planifier le développement de l'éducation, normaliser les dépenses courantes et leur accroissement graduel, être constamment en alerte, afin de répondre avec célérité aux besoins éducatifs de la collectivité. Pour un gouvernement qui veut s'acquitter convenablement de ces fonctions, cela suppose des études nombreuses et complexes, des analyses démographiques, un calcul de pourcentages réels ou souhaitables de scolarisation, des études socio-économiques de toutes sortes : influence de l'état de fortune sur la scolarisation ou sur le succès scolaire, facteurs qui conditionnent la hausse ou l'allongement de la scolarisation, la demande de services éducatifs pour les adultes, de cours de recyclage, influence des diverses formes d'aide aux étudiants sur le taux de scolarisation, etc. Cette responsabilité s'étend à l'enseignement supérieur, et le gouvernement manquerait à son devoir s'il l'abandonnait entièrement aux universités; en effet, la population pourrait en souffrir de graves conséquences : manque de places dans les universités, répartition ou utilisation inéquitable des deniers publics, pénurie de spécialistes dans divers domaines essentiels, mauvaise utilisation des ressources humaines et des intelligences susceptibles de recevoir une éducation supérieure et de mieux servir la société. L'ampleur de ces tâches, les moyens matériels qu'elles supposent, requièrent que l'État en accepte le fardeau, à cause de sa responsabilité à l'égard du bien commun.

ii. assistance, prévisions, organisation et planification

587. Un État bien organisé doit aussi, dans le monde contemporain, prévoir l'activité et l'expansion économiques, aussi bien que le progrès social et éducatif. Cela suppose des prévisions quant aux effectifs nécessaires dans divers secteurs dont plusieurs, comme celui de l'enseignement, sont sous la responsabilité

iii. coordination économique et sociale

de l'État. C'est au gouvernement de prévoir, pour l'ensemble du système scolaire, le personnel requis, afin de parer aux situations de pénurie, d'éviter les surplus dans tel ou tel secteur au détriment des autres. De même, il doit connaître et faire connaître les besoins de la collectivité quant au personnel spécialisé de formation universitaire dans le domaine de la médecine et de la santé, dans le domaine des services sociaux. Il serait également utile et fructueux que le gouvernement fasse faire des recherches, sans cesse tenues à jour, sur la proportion approximative d'économistes, d'ingénieurs, de savants, de chercheurs, de techniciens qui serait la plus favorable à l'expansion rationnelle de l'industrie, sur le nombre d'administrateurs compétents, indispensables au bon fonctionnement du système scolaire et des autres services publics. Ces recherches, faites avec la collaboration des organismes publics et privés, ne doivent pas entraîner un dirigisme abusif, ni forcer les orientations et les choix individuels vers tel secteur ou telle carrière. Le rôle du gouvernement doit être ici indicatif; il doit faire connaître les chances plus grandes d'emploi et d'avancement que suscitent l'évolution des besoins et celle de l'offre et de la demande; il doit transmettre ces informations à tous les intéressés: établissements d'enseignement, étudiants sur le point de choisir leur orientation. Un gouvernement ne dépasse nullement ses attributions en déterminant ainsi, au moyen d'études sérieuses, les secteurs prioritaires de l'offre et de la demande. Il a même le devoir d'orienter au besoin la politique de développement du pays qu'il gouverne et d'indiquer les priorités qu'il a l'intention d'établir.

iv. protection des valeurs culturelles et des droits de l'homme

588. Enfin, les Etats les plus évolués se rendent aujourd'hui mieux compte qu'autrefois de leurs responsabilités à l'égard des valeurs culturelles et à l'égard des droits de l'homme. On voit les gouvernements subventionner les arts, la création littéraire et artistique, voire même les recherches visant à améliorer la qualité de la langue, créer des ministères ou des organismes chargés de protéger et de développer ces ressources et ces biens intangibles. De même, des sociétés internationales et divers pays ont explicitement adhéré à une formule ou charte des droits de l'homme et ont introduit dans leur législation des mesures visant à protéger les libertés et les droits humains fondamentaux. On voit donc les Etats évoluer vers une notion moins strictement matérielle de leurs responsabilités, élargir la conception qu'ils se faisaient de leurs devoirs sociaux. Cette évolution les oblige à s'entourer, pour prendre des décisions au sujet de ces nouvelles formes de responsabilités, de conseillers, de fonctionnaires et de spécialistes reconnus pour leur compétence dans les domaines en cause; un rapprochement entre le gouvernement et les universités ne peut que favoriser cette heureuse évolution. Par ailleurs, l'université, en reconnaissant la responsabilité de l'État à l'égard des valeurs cul-

turelles a toutes les raisons de croire que celui-ci répondra aux besoins de l'enseignement supérieur.

b) responsabilités des universités :

i. formation, recherche

589. Par ailleurs, une politique de l'enseignement supérieur doit tenir compte des responsabilités propres des universités: celles de former des spécialistes dans les diverses disciplines et de faire avancer la connaissance au moyen de la recherche. Cependant on doit se rendre compte que la fonction de formation et la fonction de recherche, ou le souci des valeurs culturelles et spirituelles les plus élevées ne sont pas, dans le monde contemporain, le monopole des universités; bien des organismes publics ou privés — moyens de communication de masse, bibliothèques publiques ou autres — exercent d'importantes fonctions d'enseignement ou de diffusion de la culture.

ii. fonction sociale et bien commun

590. En préparant des spécialistes compétents pour diverses professions et pour tous les secteurs de l'activité, les universités rendent à la société un service essentiel. C'est d'ailleurs pour cela que l'État doit les aider à remplir leur fonction le mieux possible. Aujourd'hui, l'influence sociale des universités grandit, à mesure que celles-ci prennent mieux conscience de leurs liens et de leur solidarité avec l'ensemble du milieu, à mesure aussi que leurs diplômés et leurs professeurs sont de plus en plus appelés à fournir leurs conseils ou leur travail au gouvernement et aux organismes sociaux. Ce rapprochement des universités et du gouvernement ira en s'accroissant; la collectivité devra apporter aux universités des ressources toujours plus importantes mais s'attendra, en retour, à ce que ces ressources soient utilisées le plus efficacement possible, dans l'intérêt de tous; elle s'attendra aussi à ce que les universités continuent de participer activement au progrès social, à la vie publique. C'est pourquoi les universités doivent envisager aujourd'hui leur fonction dans la perspective de responsabilités nouvelles à partager entre elles et avec le gouvernement, pour le bien de la société et des étudiants; les relations ne doivent plus être celles d'un bailleur de fonds avec un solliciteur et utilisateur de deniers publics, elles doivent de plus en plus être faites de discussions franches sur tous les problèmes de la politique de l'enseignement supérieur, dont le gouvernement a la responsabilité dernière. L'État, de son côté, ne pourra pas, s'il les a analysées et discutées soigneusement avec les universités, décider de ces questions de façon arbitraire ou partisane. Cependant — et les universités devront s'habituer à respecter cette responsabilité gouvernementale — c'est l'État qui devra, après toutes les études requises, prendre certaines décisions politiques que, dans bien des cas, les universités laissées à elles-mêmes ou groupées ensemble ne pourraient s'imposer. Seul l'État peut décider en dernier ressort de prendre les mesures financières

ou autres qui permettront de corriger le retard ou la situation de pénurie des universités de langue française et de résoudre le problème de la trop faible scolarisation de la population de langue française. Même si l'État ne subventionnait pas les universités, celles-ci ne pourraient se dérober à leur fonction sociale; c'est pourquoi elles se trouvent en quelque sorte les associées de l'État dans sa fonction spécifique de gardien du bien commun; quand l'État et les universités sont appelés à travailler ensemble, c'est cependant l'État qui garde la responsabilité dernière du bien commun.

iii. l'autonomie universitaire

591. C'est à cause de la liberté intellectuelle absolument indispensable à la formation universitaire et à la recherche que les universités revendiquent à juste titre leur autonomie. Elles ont, en effet, un impérieux devoir de protéger cette liberté du savoir, de la recherche et de l'expression, aussi bien dans leurs propres murs que dans leurs relations avec les organismes extérieurs; c'est là l'essence même de la liberté universitaire. On ne doit pas cependant l'assimiler à une autonomie financière et administrative absolue, qui serait en contradiction avec les devoirs actuels du gouvernement, dans la mesure où celui-ci est responsable des deniers publics avec lesquels ils subventionne les universités, et dans la mesure où il a des devoirs en matière d'éducation. On doit utiliser des formules administratives susceptibles de favoriser à la fois cette autonomie universitaire dans le domaine de l'esprit et l'exercice des responsabilités gouvernementales que l'État ne pourrait récuser.

Comités conjoints:

a) pour l'organisation de l'enseignement supérieur

592. La loi du ministère de l'Éducation a donné juridiction au ministre en ce qui concerne la classification et la nomenclature des diplômes, les normes de répartition territoriale et la coordination de l'enseignement.[10] L'Office pour le développement de l'enseignement supérieur, dont nous avons recommandé la création, a pour fonction d'examiner les budgets de fonctionnement et d'investissement des universités, les projets d'expansion, les normes de traitements des professeurs, de s'intéresser au développement de la recherche. Ces fonctions diverses, le lien qu'elles comportent avec certains pouvoirs reconnus au ministre quant à la coordination de l'enseignement, nécessiteront la création, selon le cas, soit de comités au sein de l'Office, soit de comités du ministère. Ainsi, il est urgent de clarifier les structures des universités, si l'on veut que leurs budgets puissent être comparables; un comité de coordination des structures s'impose actuellement, dans lequel les universités seront représentées par des professeurs et des admi-

(10) S.R.Q. (1964) c. 233.

nistrateurs. De même des comités spéciaux s'imposeraient pour d'autres problèmes rattachés d'une part au financement, d'autre part aux responsabilités du ministre: prévision et mise sur pied des services requis pour la formation des enseignants, la création des centres d'études universitaires, le développement des bibliothèques universitaires et autres problèmes particuliers.

b) pour le progrès de la recherche

593. Le Conseil provincial de la recherche devra, croyons-nous, disposer d'un budget annuel assez important pour faire progresser la recherche, aussi bien celle qui se fait dans les services gouvernementaux et dans l'industrie que celle qui se fait dans les universités. On peut dire, par ailleurs, que la recherche conduisant à un diplôme d'études supérieures ou à un doctorat fait partie du fonctionnement normal d'une université; il s'agit là, en effet, d'un niveau de formation universitaire; cette partie de la recherche universitaire pourrait être financée par le ministère de l'Éducation. On devra adopter les mesures financières qui s'imposent pour que la recherche puisse se développer et représenter une proportion normale de l'activité, dans toutes les universités. L'Office pour le développement de l'enseignement supérieur ou le ministère devra comporter un sous-comité chargé spécialement de la recherche rattachée à l'enseignement universitaire. Le ministère de l'Éducation devra aussi, comme les autres ministères du gouvernement, fournir une proportion du budget dont le Conseil provincial de la recherche assurera la répartition entre les universités et les autres organismes de recherche. Les universités elles-mêmes et leurs professeurs devront évidemment, comme actuellement, chercher à obtenir des crédits et des fonds de recherche d'autres sources : Conseil national de recherches et autres organismes fédéraux, industrie privée, fondations diverses, mécénat individuel. Souhaitons que bientôt toutes les universités du Québec soient pourvues d'importantes dotations ou fondations, grâce à la compréhension et à la générosité de leurs diplômés, grâce aussi à la bienveillance éclairée des sociétés industrielles, financières et commerciales qui exercent leurs activités dans la province, et qui, pour cette raison, ont intérêt à ce que toutes ses universités progressent.

Modalités du financement des universités :

a) variété des possibilités

594. À l'heure actuelle, les subventions sont accordées sur étude des budgets de chaque université et comblent la presque totalité des dépenses jugées acceptables. La Commission Bladen recommande, pour les subventions fédérales aux universités, une formule comportant un montant fixe par étudiant, ce montant variant selon que l'étudiant en est aux études préparant au premier diplôme ou qu'il s'agit d'un étudiant diplômé qui poursuit des études de maîtrise ou de doctorat : cette formule offre l'avantage d'être relativement simple; mais elle ne tient aucun compte de la différence des richesses ou des besoins d'une université à l'autre, ni des coûts

très différents de l'enseignement d'une faculté à l'autre dans la même université. On devrait, si on songeait à l'adopter pour les subventions provinciales, y introduire un facteur pour corriger cette lacune. Ainsi on pourrait, dans une université où la recherche n'est pas assez développée, doubler le montant par étudiant qui poursuit des études de maîtrise ou de doctorat. Il faudrait également augmenter le montant par étudiant préparant le premier diplôme, lorsqu'il s'agit d'un centre d'études universitaires ou d'une université qui en est encore à la phase d'organisation. On pourrait aussi trouver des formules tenant compte de la richesse ou de la pauvreté relative des universités en restant dans les cadres actuels des subventions d'équilibre budgétaire; ainsi on pourrait proposer que, par exemple, une proportion importante des revenus qu'une université tire de ses dotations et placements serve, comme cela s'est fait dans le passé, au financement des frais de fonctionnement; le gouvernement n'aurait pas à payer cette somme, et pourrait la consacrer aux universités qui sont moins favorisées.

b) objectifs

595. Nous n'avons pas suffisamment étudié les aspects techniques de ces questions pour nous prononcer avec autorité. Il revient à l'Office pour le développement de l'enseignement supérieur de poursuivre ces études de concert avec la Direction de l'enseignement supérieur, au ministère de l'Éducation. Mais, quelle que soit la formule adoptée, nous croyons qu'elle doit tenir compte des inégalités actuelles entre les possibilités de faire des études universitaires qui sont offertes aux Canadiens de langue française et celles qui sont offertes aux Canadiens de langue anglaise, et veiller à corriger ces inégalités; de même les modalités du financement devront assurer aux universités insuffisamment équipées pour l'enseignement ou pour la recherche les moyens de corriger ces lacunes et ces retards. Il ne s'agit pas, bien entendu, de pénaliser les universités mieux organisées, ni d'entraver leur développement normal, qui constitue un apport pour la collectivité. Il s'agit plutôt, comme aux autres niveaux de l'enseignement, d'assurer une meilleure répartition des ressources, de façon à ce que tous les éléments de la population aient à leur disposition tous les services éducatifs voulus et des services d'aussi bonne qualité, quels que soient leur langue et leur état de fortune.

Mesures d'ensemble pour développer l'enseignement supérieur

596. Les principales mesures susceptibles d'accélérer le développement de l'enseignement supérieur que nous avons signalées dans les volumes précédents aussi bien que dans le présent chapitre, peuvent se résumer comme suit:

a) coordination des structures, permettant l'établissement de budgets comparables et de normes de dépenses. Cette coordination se fera d'abord par

i. la création des instituts

ii. la délimination d'un premier niveau universitaire de trois ou quatre ans, commençant après une 13e année;

b) correction du retard de scolarisation des Canadiens de langue française du Québec par

i. une scolarisation accrue aux niveaux secondaire et post-secondaire

ii. la prévision du nombre de places nécessaires dans les universités de langue française par

— la création de centres d'études universitaires

— la création d'une autre université de langue française à Montréal

— la création d'un centre universitaire de sciences appliquées

— l'expansion de plusieurs des facultés et départements existants;

c) développement des bibliothèques universitaires et d'au moins une bibliothèque centrale pour la recherche;

d) accroissement des crédits pour la recherche en particulier dans les universités de langue française;

e) création d'un Conseil provincial de la recherche;

f) amélioration du système d'aide aux étudiants favorisant davantage l'accession à l'université de la partie de la population actuellement la moins scolarisée ou la moins fortunée.

L'étude de chacune de ces mesures pourrait relever d'un comité spécial chargé de conseiller le ministre sur les moyens à prendre pour les réaliser le mieux possible. La Commission de l'enseignement supérieur du Conseil supérieur de l'éducation serait ensuite invitée à étudier les règlements proposés par le ministre; cette Commission, en effet, ne pourrait à elle seule en un ou deux jours par mois ou par quinzaine, consacrer à l'étude de tous ces problèmes une attention assez entière et assez rapide.

III

Conclusion et recommandations

Conclusion et recommandations

597. Le niveau des instituts et celui de l'université sont d'une importance dont on se rend désormais de mieux en mieux compte pour le développement économique et socio-culturel du Québec. C'est pourquoi il est urgent de procéder sans retard à certaines réformes indispensables à ces deux niveaux, et de prévoir des mesures administratives et financières qui assureront le succès de ces réformes. C'est dans cette perspective que nous en sommes arrivés aux recommandations qui suivent.

(90) **Nous recommandons que soit préparé par le ministère de l'Éducation, en collaboration avec tous les instituts, un plan de développement prévoyant les normes des services et des dépenses, en vue de l'attribution des subventions gouvernementales aux instituts.**

(91) **Nous recommandons que le plan de développement des instituts soit revisé tous les ans et qu'il soit appliqué à chaque institut en tenant compte des besoins et des circonstances propres à chacune des régions.**

(92) **Nous recommandons que les corporations d'instituts soient habilitées à passer avec des établissements existants, des contrats ou des ententes portant sur la location et l'aménagement des immeubles, la rémunération du personnel enseignant et non enseignant et les autres dépenses de fonctionnement.**

(93) **Nous recommandons que les normes provinciales de rémunération du personnel enseignant et non enseignant des instituts et, le cas échéant, les échelles provinciales de traitements pour ce personnel, soient discutées conjointement par le ministère de l'Éducation, les représentants des associations ou des syndicats groupant ce personnel et les représentants des corporations d'institut.**

(94) **Nous recommandons que le ministère de l'Éducation prépare, de concert avec les corporations des instituts, un programme intensif de construction, tant des immeubles pour l'enseignement que des maisons d'étudiants, de façon à pouvoir accueillir le plus tôt possible tous les étudiants de ce niveau.**

(95) **Nous recommandons que le plan de développement des instituts alloue, pour l'éducation des adultes, 6% des dépenses de fonctionnement de 1966 à 1970, 7% de 1970 à 1975, puis 8% jusqu'en 1982.**

(96) **Nous recommandons que chaque institut prépare son budget annuel, le soumette pour approbation au ministère de l'Éducation et reçoive les subventions nécessaires à son fonctionnement.**

(97) Nous recommandons que les commissions régionales ou, le cas échéant, le conseil de développement scolaire, qui seront représentés au sein de la corporation de l'institut, participent au financement de l'institut en lui attribuant un certain pourcentage de l'impôt foncier de la région, déterminé conjointement par le ministère de l'Éducation, les instituts et les commissions régionales ou le conseil de développement scolaire.

(98) Nous recommandons que les villes et municipalités, les sociétés industrielles et commerciales, les groupes sociaux et les particuliers contribuent au développement des instituts de leur région.

(99) Nous recommandons que le gouvernement adopte une politique cohérente et ordonnée du développement de l'enseignement supérieur pour toute la province, touchant en particulier l'accueil des effectifs à recevoir dans les universités, la création de nouveaux établissements d'enseignement supérieur, le financement de l'enseignement et de la recherche.

(100) Nous recommandons que l'Office pour le développement de l'enseignement supérieur soit chargé d'élaborer et de soumettre au ministre de l'Éducation des normes administratives et financières communes aux divers établissements d'enseignement supérieur et d'étudier les budgets présentés par les universités, en vue de recommander au ministère de l'Éducation les subventions nécessaires et les modalités de leur octroi.

(101) Nous recommandons que les normes provinciales de rémunération du personnel enseignant et non enseignant des universités soient discutées conjointement par le ministère de l'Éducation, par les représentants des associations groupant ce personnel et par les représentants des universités.

(102) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation subventionne, à même le budget de fonctionnement des universités, la recherche liée à l'enseignement et à la préparation des diplômes supérieurs.

(103) Nous recommandons qu'un Conseil provincial de la recherche, doté d'un budget suffisant, dresse un

inventaire des recherches en cours dans les universités ou ailleurs, détermine les conditions et les normes de subventions les plus favorables au développement de la recherche universitaire, étudie et coordonne les projets de recherche qui lui seront soumis dans les différentes disciplines, en vue de la meilleure répartition possible des subventions de recherche.

(104) Nous recommandons que les universités consacrent à leurs bibliothèques, durant les cinq prochaines années, 12% de leur budget de fonctionnement et, par la suite, au moins 7.5% de ce même budget et qu'à cette fin elles s'assurent les services de spécialistes des acquisitions de bibliothèques universitaires et tout le personnel requis.

(105) Nous recommandons que les universités allouent, pour l'éducation des adultes, 6% de leur budget de fonctionnement de 1966 à 1970, 7% pour les cinq années suivantes et 8% par la suite.

(106) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation et l'Office pour le développement de l'enseignement supérieur forment, selon le cas, des comités spéciaux pour étudier certains éléments importants de la politique de l'enseignement supérieur : coordination des structures universitaires, formation universitaire des enseignants, développement de la recherche et des bibliothèques, modalités de financement des universités et des centres d'études universitaires.

(107) Nous recommandons que les universités du Québec fassent davantage appel à la générosité de leurs diplômés et à la bienveillance éclairée des sociétés industrielles, financières et commerciales en vue d'obtenir d'importantes dotations ou fondations, particulièrement dans le domaine de la recherche.

CHAPITRE XI

LA GRATUITÉ SCOLAIRE ET L'AIDE AUX ÉTUDIANTS

Introduction

598. Nous avons pu voir, dans les chapitres précédents, quelles répercussions financières auraient les réformes que nous avons proposées pour l'ensemble de l'enseignement, tant sur le budget des pouvoirs publics que sur celui des contribuables et de tous les citoyens. Chacun, en effet, directement ou indirectement, par des impôts et des taxes de diverses sortes, sera appelé à financer l'enseignement. Mais les études, en plus de constituer un investissement national, sont un investissement personnel pour celui qui les fait. Un jeune homme, une jeune fille qui étudie, travaille tout à la fois pour la société et pour son développement et son épanouissement particuliers, pour l'avenir de la société et pour son avenir propre. L'étudiant lui-même et sa famille doivent-ils, outre les impôts et taxes qu'ils paient comme tout le monde, participer de leurs deniers au financement des études? La nécessité d'une telle participation ne réduirait-elle pas les chances, pour un grand nombre, de faire des études poussées? La démocratisation véritable de l'enseignement suppose des mesures d'aide aussi bien que de gratuité.

I

Évolution des idées et diversité des formules

Rapide évolution de ces questions :

a) en général

599. Depuis une trentaine d'années environ, la mentalité et l'opinion publiques ont rapidement évolué au sujet des problèmes de la gratuité scolaire et de l'aide aux étudiants. Divers facteurs ont contribué à transformer profondément la situation des étudiants : nécessité pour tous, jeunes filles comme jeunes gens, de faire des études plus longues à cause des exigences et de la concurrence du marché du travail, de la diversification et de la spécialisation des emplois techniques et professionnels et des carrières, nécessité de

prévoir plus soigneusement leur avenir dans un monde où ils auront à faire face à des exigences et à une concurrence de plus en plus grandes. Souvent, aujourd'hui, un étudiant est parmi les travailleurs les plus acharnés de la société, obligé à la fois de poursuivre des études et de préparer des examens de plus en plus ardus, et de se trouver du travail pour pouvoir payer son logement, sa nourriture, ses vêtements, ses études, ses livres, ses frais de transport. La situation matérielle de l'étudiant peut paraître meilleure au Québec que dans certains pays d'Europe; cela tient en partie à la supériorité générale du niveau de vie de l'Amérique sur celui de l'Europe, et sans doute aussi au fait que le régime des bourses et des prêts est mieux organisé sur ce continent-ci qu'il ne l'est dans maints pays d'Europe, notamment en France. Cette situation ne doit pas cependant faire oublier que les établissements d'enseignement post-secondaire et supérieur du Québec sont loin d'accueillir tous les élèves qui pourraient normalement y poursuivre leurs études, un bon nombre — et en particulier des jeunes filles — en étant empêchés par des obstacles d'ordre socio-économique.

b) au Québec

600. Ce n'est pas sans parfois bien des hésitations que la société a dû se rendre à cette évidence: l'éducation est, tout comme la santé, un service social essentiel, indispensable pour l'individu comme pour la collectivité. L'établissement de la scolarité obligatoire en 1943, à la suite de débats qui avaient duré plus de 50 ans, puis le prolongement de cette scolarité obligatoire en 1961 sont venus confirmer cette prise de conscience. Cependant, si l'instruction est obligatoire jusqu'à un âge donné, elle doit être aussi gratuite durant cette période de scolarité; autrement les familles nécessiteuses ne pourraient se conformer à la loi. La rétribution mensuelle que les lois scolaires ont longtemps autorisée est aujourd'hui abolie pour l'enseignement élémentaire et secondaire public. Les instituts de technologie, les écoles des Beaux-Arts, les écoles normales de garçons, tous établissements d'État, exigent une rétribution minime, sans aucun rapport avec le coût de l'enseignement offert dans ces établissements. Au niveau post-secondaire, dans les établissements indépendants tels que les collèges classiques, les écoles normales de filles et les instituts familiaux, ainsi qu'au niveau universitaire, on s'est contenté jusqu'ici d'aider une partie des étudiants à payer les frais de scolarité au moyen de prêts et de bourses d'études. Comprenant qu'il avait une grande responsabilité dans ce domaine, le gouvernement du Québec a multiplié les catégories de bourses et organisé un système de prêts aux étudiants. Les étudiants eux-mêmes, préoccupés par le problème du financement de leurs études, ont proposé diverses solutions: gratuité scolaire à tous les niveaux, avec ou sans allocation d'études, formules de pré-salaire étudiant, systèmes combinant prêts et bourses selon diverses modalités.

Diversités des formules existantes

601. Dans plusieurs pays d'Europe, la gratuité scolaire existe à tous les niveaux, y compris celui de l'enseignement supérieur. En France[1], où tout l'enseignement public est gratuit jusqu'à l'université inclusivement, les associations d'étudiants ont proposé depuis vingt ans diverses formules d'allocations d'études, la gratuité étant, à leur avis, tout à fait insuffisante pour rendre les études supérieures accessibles à tous ceux qui pourraient en profiter, et les bourses n'étant pas considérables. En URSS, existe le pré-salaire au niveau supérieur, l'étudiant y étant considéré, avant même d'être tout à fait productif, comme un travailleur intellectuel servant la société de façon tout aussi utile que ceux qui ont déjà un emploi ou sont déjà engagés dans une carrière; mais il faut souligner que bon nombre d'étudiants aptes à faire des études supérieures ne sont pas admis d'emblée à l'institut supérieur ou à l'université; plusieurs doivent travailler pendant une ou deux années, étudiant au besoin à temps partiel, avant d'être admis à temps complet à faire des études universitaires. Ailleurs, comme en Yougoslavie, les bourses et allocations d'études font, au niveau universitaire, l'objet d'une co-gestion à laquelle participent, de droit, étudiants, professeurs et personnel de direction.[2] D'autres pays, qui ont établi la gratuité scolaire dans l'enseignement public élémentaire et secondaire, se contentent de favoriser l'accession à l'université des étudiants ou bien les plus doués ou bien les plus démunis, au moyen de bourses d'importance variable offertes par les universités ou par l'État; le souci de démocratiser l'enseignement a fait multiplier le nombre de ces bourses, mais sans qu'on puisse affirmer vraiment que tout étudiant doué trouve toujours le moyen de faire des études universitaires.

II

Le problème de la gratuité scolaire

Distinction à faire entre gratuité scolaire et aide aux étudiants

602. Bien que le problème de la gratuité des établissements d'enseignement et celui de l'aide à fournir aux étudiants, pour leur en faciliter la fréquentation, soient complémentaires, il est plus facile de les traiter séparément, du moins pour un certain nombre de leurs aspects. La gratuité scolaire, telle qu'on l'entend ordinairement, est la suppression ou l'absence des frais de scolarité; elle favorise la scolarisation des jeunes que leurs familles sont capables de nourrir, de loger et de vêtir sans trop de problèmes financiers,

(1) *L'allocation d'études*, Cahiers de l'U.N.E.F., No 8 (Numéro spécial), 1965.

(2) Voir *21/27*, Cahiers de l'Union nationale des Étudiants français (U.N.E.F.), 10 janvier 1965, p. 31.

et qui n'ont pas un besoin urgent du revenu d'appoint que fournirait le travail de leurs enfants. Pour les familles plus défavorisées, la gratuité scolaire n'est pas suffisante pour assurer, de soi, que les enfants fréquentent l'école passé l'âge de la scolarité obligatoire; c'est alors qu'intervient la nécessité de diverses modalités d'aide aux étudiants.

La gratuité scolaire actuellement :

a) aux niveaux élémentaire et secondaire

603. La gratuité scolaire existe, dans l'enseignement public du Québec, pour les niveaux élémentaire et secondaire. Les manuels scolaires sont maintenant gratuits, à ces niveaux d'enseignement; et, là où les enfants habitent loin de l'école, du moins en dehors des villes, le transport scolaire est aussi organisé et gratuit. La seule mesure additionnelle qui pourrait s'imposer à ces niveaux en matière de gratuité scolaire concerne les cas d'enfants exceptionnels, d'enfants hospitalisés et d'enfants que leurs parents doivent placer en internat. Nous avons recommandé que les commissions scolaires aient la responsabilité des enfants handicapés ou retardés, et organisent gratuitement les services requis, ou assurent, par une collaboration avec un autre organisme, l'éducation de ces enfants.[3] Les commissions scolaires doivent également pourvoir à l'éducation des enfants hospitalisés. Enfin, les commissions scolaires pourraient payer, en tout ou en partie, la scolarité dans les internats existants, s'ils sont reconnus à cette fin par le ministère, ainsi que nous l'expliquions au chapitre VII. Autrement les commissions scolaires devront voir à ce que ces enfants puissent se loger convenablement à proximité d'une école publique. Il semble logique aussi que l'éducation des adultes soit offerte gratuitement à ces deux niveaux.

b) au niveau de l'institut

604. Les instituts dispenseront un enseignement se situant au niveau des 12e et 13e années. Aujourd'hui, les étudiants de ce niveau sont ou bien dans des établissements publics, comme les instituts de technologie, les écoles des Beaux-Arts, les écoles normales de garçons, où ils n'ont à payer que des frais minimes, ou bien dans des établissements indépendants, comme les universités — où les droits de scolarité peuvent s'élever à plus de $700 — les collèges classiques — où ils se situent, pour les dernières années, entre $400 et $500 — les écoles normales de filles, les instituts familiaux, où les frais de scolarité sont beaucoup moindres.

c) à l'université

605. Il y a des frais de scolarité dans toutes les universités du Québec. Ils étaient, en 1964-65, de l'ordre de $300 à $700. Voici comment se comparaient cette année-là les frais de scolarité des diverses facultés, dans les universités de la province[4]:

(3) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement*, volume II, par. 511 et suivants.

(4) Le tableau I réunit des renseignements pris dans *Universités et Collèges canadiens* 1964, publié par la Fondation des Universités Canadiennes, Ottawa, 1965.

Tableau XLVII

Frais de scolarité par faculté dans les universités du Québec en 1964-1965

	Bishop	*Laval*	*McGill*	*Montréal*	*Sherb.*	*Sir G. W.*
Administration hospitalière				600		
Agriculture		500				
Architecture		500	640	500		
Arts	400		535		485	450
Bibliothéconomie			540	525		
Chirurgie dentaire			590	550		
Commerce		500	535	380		450
Droit		450	535	450	485	
Education physique		400		475		
Foresterie et géodésie		500				
Lettres		450		450	485	
Médecine		600	710	600		
Musique		300	560			
Pharmacie		500		500		
Philosophie		450		450		
Sciences appliquées (Génie)		500	640	400	485	525
Sciences pures	520	500	600	500	485	475
Sciences de l'éducation	370	400	535	450	485	
Sciences sociales		450	540	450		
Théologie	370	450	485	400	485	

Frais de scolarité à l'université dans d'autres provinces ou pays :

a) au Canada

606. Sauf à Terre-Neuve, où l'on annonce que la gratuité des études universitaires sera graduellement mise en vigueur, toutes les universités canadiennes, qu'il s'agisse d'universités relevant de l'autorité provinciale ou d'universités dépendant d'une corporation privée, exigent des frais de scolarité à peu près semblables à ceux qui sont exigés dans le Québec; toutefois, dans les provinces de l'Ouest, où la plupart des universités sont des établissements d'État, certaines facultés imposent des frais de scolarité inférieurs à $400.

b) aux Etats-Unis

607. Aux États-Unis, on doit distinguer entre les universités privées, où les frais sont généralement élevés — de $1,000 à $1,700 — et les universités qui dépendent des divers États, et où l'on trouve tantôt la gratuité scolaire pour les étudiants qui habitent l'État et des frais de $300 à $1,000 pour les autres, tantôt des frais de $200 à $500 pour ceux qui habitent l'État et des frais beaucoup plus élevés pour les autres.

c) en Europe

608. De façon générale, en Europe, contrairement à ce qui se passe en Amérique du Nord, les frais de scolarité universitaire sont nuls ou minimes. En France, il n'y a que des frais d'inscription. En Angleterre et en Ecosse, les frais de scolarité s'échelonnent entre $180 et $225. Dans la République fédérale allemande, en Suisse, en Hollande et en Belgique, ils sont ordinairement plus faibles qu'en Angleterre. En Suède et en URSS, on a la gratuité scolaire totale au niveau universitaire. Des pays du Commonwealth, tels que l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, imposent des frais de scolarité parfois comparables et parfois supérieurs à ceux qui sont exigés en Angleterre.

Aspects du problème au niveau de l'institut :

a) importance démographique et économique de ce niveau

609. Puisque nous avons proposé que l'institut forme un niveau d'enseignement bien distinct de celui de l'université, nous examinerons séparément le problème de la gratuité scolaire pour chacun de ces deux niveaux. Pour le niveau pré-universitaire et professionnel que représentera l'institut, voici les raisons principales qui nous paraissent justifier la gratuité. En premier lieu, l'importance des effectifs scolaires que devront accueillir les instituts, ensuite l'intérêt vital que représente pour l'avenir socio-économique du Québec la formation technique et professionnelle qu'on y dispensera. On prévoit qu'environ 50% des jeunes gens et jeunes filles de 17 et 18 ans auront la préparation et les aptitudes voulues pour fréquenter les instituts, lorsqu'on aura atteint la scolarisation optimum au niveau secondaire. L'institut pourvoira à la formation d'une bonne partie des cadres moyens et du personnel qualifié des secteurs commerciaux, industriels et techniques de l'économie québecoise.

610. Par ailleurs, près de la moitié des étudiants qui se situent actuellement au niveau dont il est question bénéficient déjà d'une gratuité scolaire complète ou à peu près complète dans les établissements publics où ils se trouvent[5]; et les autres, qui ont des frais de scolarité à acquitter parce qu'ils se trouvent dans des établissements privés, peuvent bénéficier de bourses de l'État qui couvrent une partie de ces frais. Bon nombre des futurs étudiants de l'institut appartiennent donc à des catégories d'élèves qui bénéficient actuellement d'une gratuité complète ou partielle. D'après des calculs sommaires, la gratuité de l'institut ne devrait pas coûter au gouvernement beaucoup plus de $15 millions en subventions additionnelles pour la prochaine année, en tenant compte du coût actuel à ce niveau.

b) gratuité actuelle pour une partie de ces effectifs

611. Si l'on veut que les jeunes de cet âge qui sont suffisamment doués prolongent leurs études au-delà du niveau secondaire, afin de se préparer à une carrière intéressante grâce à des années d'institut qui leur donneront une formation sérieuse pour les affaires, l'industrie ou l'administration ou les prépareront à des études supérieures, il importe de faire tomber les barrières psychologiques qui ont certainement empêché jusqu'ici bien des jeunes gens de songer à entreprendre des études de ce niveau. Parce qu'elles étaient coûteuses, on s'était résigné à croire que des études avancées devaient rester le privilège des milieux favorisés; il faut donner un coup de barre en sens inverse, afin d'engager le plus grand nombre de jeunes à pousser leurs études jusqu'à la limite de leurs possibilités, et de les aider par là à devenir un élément positif important de l'avenir du Québec. La gratuité de l'institut contribuera beaucoup à répandre généralement la conviction que l'instruction post-secondaire est désirable pour un grand nombre et qu'elle est accessible à tous ceux qui ont les aptitudes voulues pour en profiter.

c) nécessité d'éliminer toute barrière psychologique

612. On ne pourrait songer non plus à établir deux modalités distinctes, quant aux frais de scolarité à l'institut, c'est-à-dire à imposer des frais de scolarité à ceux qui se destinent aux études universitaires — sous prétexte que de tels frais existent aujourd'hui dans les établissements privés pour les classes de niveau comparable à celui de l'institut — et à en dispenser les autres — sous prétexte que les élèves des classes correspondantes des établissements publics n'en paient pas ou presque pas. La polyvalence de l'institut exigera que tous les étudiants aient en commun certains cours et participent indistinctement à la vie scolaire dans son ensemble; ces exigences pourraient-elles se concilier avec le double régime que nous venons d'évoquer ? Il établirait en effet

d) nécessité d'un même régime pour tous, à ce niveau

(5) Voir paragraphe 508.

une sorte de discrimination parmi les étudiants; il constituerait de soi une orientation forcée, puisque ceux qui se dirigent vers l'université se recruteraient surtout parmi ceux qui sont capables de payer. Les possibilités d'orientation ou de réorientation à ce niveau pourraient se trouver entravées pour une question d'argent. En effet, un jeune homme sans ressources de famille hésiterait peut-être beaucoup à emprunter pour des études à l'institut sachant qu'il aurait à contracter des emprunts pendant plusieurs autres années pour payer ensuite des études universitaires. Une jeune fille dans la même situation hésiterait sans doute encore plus.

e) nécessité de recyclage professionnel pour les adultes

613. Nous avons proposé que l'éducation des adultes, pour ce qui est de l'enseignement élémentaire et secondaire, soit offerte gratuitement; on sait en effet qu'actuellement un grand nombre de jeunes adultes n'ont pas terminé leur cours élémentaire ou leur cours secondaire. Quant aux autres, les études à l'institut seront pour beaucoup un mode de recyclage professionnel leur permettant de se réorienter vers une carrière plus intéressante ou de se perfectionner pour le genre de travail qui est déjà le leur; certains chercheront à l'institut un développement surtout culturel; quelques-uns décideront peut-être de s'y préparer à entrer à l'université. Que ces adultes aient un emploi ou non, nous croyons, à peu près pour les mêmes raisons que pour les jeunes de 17 et 18 ans, qu'on doit adopter à leur endroit un régime de gratuité scolaire à l'institut. Pour le plus grand nombre d'entre eux, il ne sera pas trop tard pour orienter leur vie dans une voie plus positive, au moyen des études et des diplômes professionnels que pourra leur offrir l'institut; et toute la société en bénéficiera. À l'heure actuelle, l'enseignement public offert aux adultes est gratuit lorsqu'il s'agit de cours dits de culture, ne conduisant à aucun diplôme officiel; si on veut favoriser un véritable et sérieux recyclage de la génération actuelle de jeunes adultes, nous croyons que ce sont tout particulièrement les cours conduisant à un diplôme qui doivent être gratuits.

Arguments en faveur de frais de scolarité à ce niveau

614. Revenant pour un instant aux jeunes de 17 et 18 ans qui fréquenteront l'institut, on peut alléguer que la plupart des gens n'apprécient vraiment que ce pourquoi ils doivent payer un certain prix; que le paiement qu'on a dû faire constitue une motivation pour poursuivre ses études avec assiduité et constance; et que, par ailleurs, il n'est pas mauvais qu'un étudiant travaille pour gagner une partie de ses frais d'études; que ces diverses obligations et contraintes développent en lui l'esprit d'initiative et le sens des responsabilités. Ces arguments ont un certain poids. Mais il semble qu'ils ne doivent pas, dans la période de scolarisation accrue que nous voulons déclencher, l'emporter sur l'urgence et l'ampleur des raisons socio-économiques évoquées ci-dessus, ni sur l'argument

de l'incitation aux études que peut constituer la gratuité parmi des couches de population depuis trop longtemps habituées à voir dans l'éducation un privilège dont elles étaient pour ainsi dire normalement exclues. D'ailleurs les jeunes seront quand même obligés de travailler pendant l'été, pour aider leurs familles à subvenir à tous leurs besoins d'étudiants.

Solution proposée au niveau de l'institut : gratuité scolaire

615. Tous ces facteurs et toutes ces raisons nous incitent donc à recommander que les études soient gratuites pour tous les étudiants de l'enseignement pré-universitaire et professionnel offert dans les instituts. Comme nous l'avons expliqué, cette gratuité ne rend pas nécessairement les études entièrement accessibles à tous au niveau de l'institut, puisque l'insuffisance des moyens matériels pour assurer concurremment leur existence peut encore constituer une entrave pour bien des jeunes et des adultes qui voudraient y continuer leurs études. C'est pourquoi nous aurons à traiter de l'aide aux étudiants de l'institut dans la prochaine section du présent chapitre.

Aspects du problème au niveau universitaire :

a) pour les étudiants :

i. arguments en faveur de la gratuité

616. Plusieurs des arguments qui militent en faveur de la gratuité scolaire au niveau de l'institut sont également valables pour le niveau universitaire: nécessité de démocratiser l'enseignement universitaire, c'est-à-dire de le rendre accessible à tous ceux qui sont capables d'en profiter, en éliminant les barrières psychologiques et financières, nécessité aussi de former les cadres scientifiques et professionnels dont la collectivité a un urgent besoin. Ces arguments et d'autres encore, en faveur de la gratuité à ce niveau, sont fort bien résumés dans le récent rapport Bladen sur le financement de l'enseignement supérieur préparé pour l'Association des Universités et Collèges du Canada. « Une opinion très répandue, qui est celle de groupes officiels d'étudiants, comme l'Union canadienne des étudiants, et qui s'est exprimée avec vigueur, est que les frais de scolarité constituent une entrave à la démocratisation de l'enseignement supérieur. Les arguments en faveur de l'abolition des frais de scolarité sont les suivants : (i) les frais de scolarité constituent une sérieuse barrière psychologique pour les parents, et pour beaucoup de jeunes qui songent à faire des études; (ii) dans le monde universitaire, les groupes à revenu plus élevé représentent la majorité, et, en dépit des efforts pour accroître l'aide aux étudiants, cette disproportion augmentera vraisemblablement, surtout si les droits universitaires continuent à monter; (iii) les frais de scolarité dans les universités publiques au Canada sont déjà parmi les plus élevés du monde; (iv) le bénéfice social des études universitaires a plus de poids que le bénéfice individuel, et cela a été déjà reconnu au premier et au second degré de l'enseignement; (v) les diplômés d'université rembour-

seront, et au-delà, la société de ce qu'elle aura fait pour eux parce que, gagnant plus, ils paieront des impôts plus élevés; (vi) la suppression des droits universitaires diminuerait la dépendance de l'étudiant vis-à-vis de ses parents, et lui donnerait par conséquent une plus grande liberté pour choisir lui-même sa carrière, en toute indépendance. (Un groupe a déclaré que si les étudiants étaient libérés de cette dépendance, leur maturité d'esprit se développerait plus vite); (vii) l'étudiant apporte déjà une contribution incontestable au coût de ses études, en travaillant pendant l'été, et en se privant de gagner. »[6] « Quelques étudiants sont allés plus loin; ils ont dit que l'exonération des frais de scolarité ne suffit pas et qu'on devrait viser à la gratuité de l'éducation. Les étudiants devraient être défrayés de tout par un régime complet d'allocations pour leur subsistance, le logement, les livres de classe, etc. Ce sentiment a été exprimé avec beaucoup de force par quelques étudiants du Québec, et par des professeurs d'au moins une université de l'Ouest. »[7]

ii. arguments contre la gratuité

617. Le même rapport énumère d'autre part, les arguments présentés en faveur du maintien des droits de scolarité: « De nombreux groupes, parmi lesquels quelques groupes d'étudiants ont présenté, en faveur du maintien des droits universitaires, des arguments qui peuvent se résumer comme suit : (i) un étudiant qui obtient un grade universitaire acquiert un avantage personnel qui n'est pas négligeable. Ses parents devraient y contribuer suivant leurs moyens, et sont habituellement disposés à le faire; (ii) la gratuité complète détruirait un élément stimulant; (iii) les parents et les étudiants devraient économiser à l'avance pour payer les frais d'études. La Fondation canadienne des Bourses d'études insiste sur la nécessité de cette prévoyance; (iv) il serait imprudent de supprimer les frais de scolarité, source de revenus pour les universités, à un moment où l'aide des gouvernements devra augmenter dans des proportions considérables, même si les frais de scolarité restent au niveau actuel; (v) si les études universitaires sont entièrement subventionnées par l'État, il pourrait en résulter une diminution du nombre des places disponibles dans les universités; (vi) l'aide aux étudiants, si elle est bien organisée, assurera le caractère démocratique de l'enseignement supérieur. »[8] Comme on le voit, du point de vue de l'étudiant lui-même, il est difficile de détacher le problème de la gratuité de celui de l'aide aux étudiants.

(6) *Le Financement de l'enseignement supérieur au Canada*. Rapport d'une Commission d'enquête à l'Association des Universités et Collèges du Canada, Presses de l'Université Laval et University of Toronto Press, 1965, page 52.

(7) *Idem*, p. 53.

(8) *Idem*, p. 54.

b) pour les universités :

i. les droits de scolarité dans le budget

618. Il est tout aussi difficile, si l'on se place du point de vue des universités, de séparer l'un de l'autre le problème de la gratuité et celui de l'aide aux étudiants. Que les frais de scolarité soient payés par l'étudiant lui-même ou sa famille, ou qu'ils soient en partie payés indirectement par le gouvernement, au moyen de bourses accordées aux étudiants, ou qu'ils soient supprimés pour être remplacés par des subventions directes du gouvernement, il s'agit là de sommes qui représentent une part importante du budget des universités, comme le montre le tableau suivant.[9]

Tableaux XLVIII

Proportion que représentent les droits de scolarité dans le budget des universités (1965-1966)

	Droits de scolarité prévus	*Dépenses totales prévues*[1]	*Pourcentage*
Laval	$ 4,685,174	$20,563,616	22.4%
Montréal	6,035,648	25,971,456	23.2%
Sherbrooke	971,060	3,687,950	26.0%
McGill	7,479,425	32,968,840	22.7%
Bishop	435,580	1,653,350	26.3%
Sir G. Williams	3,794,744	5,088,489	72.7%
total:	$23,311,631	$89,933,701	25.9%

(1) Les dépenses des services auxiliaires et de la recherche subventionnée sont comprises dans ces montants.

On voit par ces chiffres que l'Université Sir George Williams se finance surtout par les frais de scolarité; cette forte proportion des frais de scolarité dans l'ensemble du budget s'explique par le grand nombre d'élèves des cours du soir et d'étudiants à temps partiel que reçoit cette université, qui n'augmentent pas en proportion de leur nombre celui des professeurs à temps complet.

ii. partie de ces droits défrayés par des bourses

619. Est-ce à dire qu'advenant la suppression des frais de scolarité ou la gratuité scolaire au niveau universitaire, le gouvernement aurait à verser $23,311,631 de plus aux universités ? Sûrement pas, puisque déjà bien des étudiants paient entièrement leurs droits de scolarité au moyen de bourses d'études et de prêts provenant du gouvernement. Il est vrai que ces bourses sont remboursables dans une proportion d'environ 40%, et que les prêts le sont à 100%, ce qui signifie qu'une part importante des droits ainsi acquittés le sont en définitive par l'étudiant lui-même, une fois ses études terminées. Pour calculer ce que la gratuité scolaire

(9) Renseignements fournis par le ministère de l'Éducation.

coûterait de plus au gouvernement, il faudrait pouvoir évaluer les frais de scolarité payés en totalité ou en partie, sans l'aide de bourse ou de prêt, par la famille ou par l'étudiant, et y ajouter la partie des bourses que l'étudiant remet à la fin de ses études. On pourrait établir ce montant en prenant le chiffre des frais de scolarité encaissés par toutes les universités et en en déduisant la fraction non remboursable de toutes ces bourses d'études accordées par le gouvernement et utilisées pour les frais de scolarité. Les prévisions budgétaires du gouvernement, pour l'aide aux étudiants universitaires, bourses ordinaires et prêts compris, s'établissaient comme suit pour les années 1964 à 1967.[10]

Tableau XLIX

L'aide aux étudiants universitaires — prévisions

	Nombre d'étudiants aidés	*Valeur moyenne de l'aide*	*Total annuel*
1964-65	16,150	$560	$ 9,044,000
1965-66	17,600	$595	$10,472,000
1966-67	19,200	$630	$12,096,000

Depuis quelques années, environ 50% des montants accordés pour les bourses ordinaires et les prêts aux étudiants universitaires, sont en réalité remboursables, soit parce que les bourses le sont à 40%, soit parce que les prêts le sont à 100%. Si donc l'on soustrait, des revenus fournis aux universités par les frais de scolarité en 1965-66 — soit $23,311,631 — le total, moins 50%, des bourses et prêts accordés aux étudiants la même année — soit $5,236,000 — on obtient $18,075,631. Cette somme reste sûrement inférieure à ce que les étudiants ou leur famille paient eux-mêmes, sans le secours des bourses, si l'on se rappelle que le montant de $10 millions prévu pour 1965-66, comprend aussi des prêts, dont une partie sert à payer d'autres frais que les droits de scolarité. Il semble donc qu'on puisse dire que la gratuité à l'université aurait coûté au gouvernement, en 1965-66, une somme supplémentaire d'au moins $18 millions et que, par ses bourses, il assure déjà la gratuité à concurrence de moins de 25%.

iii. attitude et préférences des universités

620. L'opinion et l'attitude des universités en général, au sujet du problème de la gratuité scolaire, se trouvent assez bien exprimées dans le Rapport sur l'enseignement supérieur présenté en 1963 en Angleterre par la Commission présidée par Lord Robbins.[11] Le

(10) *Les besoins financiers de l'éducation au Québec*, 1964-67. Une étude du Bureau de Planification du ministère de la Jeunesse, novembre 1963, page 64, Tableau 25.

(11) *Higher Education*. Report of the Committee appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins 1961-63. London, H.M.S.O., 1963, pp. 212-214, nos 649-656.

rapport constate la diminution, dans le budget des universités, de la proportion que représentent les frais de scolarité, et l'explique par le fait que les droits de scolarité n'ont pas subi la même hausse que le coût général de la vie[12] à cause de la crainte des universités de diminuer l'attrait qui s'attache aux études universitaires et de restreindre aussi les subventions locales aux universités.[13] Tout en reconnaissant que, soit sous forme de frais de scolarité payés ou non par des bourses, soit sous forme de subventions, en définitive c'est toujours le public qui finance les universités, le rapport Robbins préfère que ce financement par le public se fasse par plusieurs voies et sous plusieurs formes différentes, ce qui offre plus de sécurité aux universités, dans le cas d'une diminution de l'une ou l'autre de ces sources.[14] Dans le but d'assurer aux universités cette sorte de sécurité et plus d'autonomie, le rapport Robbins suggère même que les frais de scolarité soient plus élevés et puissent constituer environ 20% du revenu des universités — au lieu de 11% en 1963.[15] On allègue le grand nombre de bourses que peuvent obtenir les étudiants, et qui les aideront à payer ces frais de scolarité; par ailleurs, on souligne que bien des étudiants étrangers, qui viennent parfois de familles riches, ne se rendent même pas compte, à l'heure actuelle, que le gouvernement britannique défraie une bonne partie de leurs études[16]; un système de bourses pour étudiants étrangers permettrait à chacun de se rendre mieux compte de la contribution des universités britanniques au développement international.

Troisième élément en cause: budget du gouvernement et priorités

621. Entre la gratuité scolaire, réclamée par nombre d'étudiants, et la préférence des universités pour des sources diversifiées de revenus — ceux-ci venant principalement du gouvernement, mais partie directement, par les subventions, et partie, indirectement, par des bourses aux étudiants — on doit faire entrer en ligne de compte un troisième élément : le budget du gouvernement et la part qu'il peut en réserver pour les universités et pour l'aide aux étudiants. Ce budget n'est pas illimité; il faut l'utiliser de façon qu'il serve le mieux possible le principe de l'accessibilité de l'enseignement pour tous, principe à notre avis plus fondamental que celui d'une plus ou moins réelle autonomie financière des universités. Pour atteindre cet objectif, l'État doit supprimer autant que possible, par l'aide aux étudiants, les obstacles financiers qui empê-

(12) *Idem* : "It is now no more than 11 per cent . . . Whereas the cost of living in general has trebled since 1937, fees have on average only risen by three quarters."

(13) *Idem* : "It was a natural impulse to refrain from anything that appears to impose a disincentive. . . . Since some at least of the public subventions were paid by local authorities and some at least of the fees came from the same sources, it was held to be unwise to do anything that might affect the amount of direct subsidies."

(14) *Idem* : "It is a source of strength that public finance should come through more than one channel . . . If there is a temporary dispute with the grant-giving authority so that the grant is less than expected, fees income at least is unaffected. Moreover, there is cogency in the argument that, up to a point, it is better to subsidize students than institutions."

(15) *Idem*, p. 212, no. 649.

(16) *Idem*, p. 213, no. 652.

cheraient les jeunes qui sont doués de venir à l'institut et à l'université, mais il doit aussi leur assurer des places dans ces établissements. Comme nous l'avons vu au chapitre VIII, l'État sera appelé à augmenter ses subventions d'immobilisation aussi bien que de fonctionnement, ce qui va peut-être déjà requérir toutes ses disponibilités financières. Dans l'hypothèse de ressources publiques illimitées, on devrait sans doute établir immédiatement la gratuité scolaire. Dans la réalité que constituent les limites budgétaires, on doit chercher à voir où placer les priorités. Nous avons vu ci-dessus que les droits de scolarité payés par les étudiants et leurs parents sans l'aide de bourses représentent au moins les trois quarts des revenus que les universités retirent de ces droits, soit $18 millions pour l'année 1965-66. Le gouvernement, en établissant la gratuité scolaire, libérerait d'autant les familles et les étudiants jusqu'ici capables d'acquitter des frais de scolarité; mais il pourrait, en se dispensant d'établir une telle gratuité, utiliser les mêmes montants, sans qu'il lui en coûte un sou de plus, sous forme de bourses plus nombreuses ou plus substantielles à des étudiants qui sont dans le besoin et ne pourraient pas faire d'études, même advenant la gratuité, à moins qu'on n'assure leur subsistance. Nous pensons que, pour toute la période de réorganisation de l'enseignement, de scolarisation croissante, d'expansion des services éducatifs, le gouvernement ne peut se permettre d'accorder la priorité à la gratuité scolaire au niveau de l'université, ni se priver ainsi de sommes qu'il pourrait employer utilement pour permettre à des étudiants démunis de faire des études. Nous pensons que la gratuité est un objectif souhaitable à long terme, mais qu'il ne serait pas sage de l'appliquer immédiatement. Et de soi, elle ne réglerait pas le cas des étudiants nécessiteux et de ceux qui ne pourraient pas faire des études si on n'assurait pas leur subsistance durant cette période de leur vie.

III

Le problème de l'aide aux élèves et aux étudiants

Distinguer les niveaux d'études :

a) élémentaire, secondaire

622. Si notre recommandation est acceptée, le problème de la gratuité de l'enseignement ne se posera plus qu'à l'université. Il n'en va pas de même pour le problème de l'aide aux élèves et étudiants. La gratuité scolaire, aux niveaux élémentaire et secondaire, ne résout pas de soi complètement la question de la fréquentation scolaire selon des conditions normales. Certaines familles, soit à cause de leur très bas revenu, soit à cause de la distance qui les sépare des écoles, soit à cause de circonstances particulières, éprouveront de la difficulté à garder leurs enfants dans les écoles, si on ne les y aide pas. Il y a encore des enfants qui, à cause de la misère de leur famille, ne fréquentent pas l'école ou ne la fréquentent pas

très longtemps. Les services sociaux devront tâcher de dépister ces cas, d'apporter à la famille les conseils et l'aide matérielle qui lui permettront de se conformer à la loi de la scolarité obligatoire: conseils budgétaires, allocations pour le vêtement et la nourriture des enfants, encouragement à garder les enfants aux études, etc. Quant aux élèves qui doivent être pensionnaires à cause des distances à parcourir pour se rendre à l'école, ou à cause de circonstances propres à la famille ou à l'enfant lui-même, on devra trouver à les loger convenablement. On pourra mettre à profit les internats existants ou prévoir, près des écoles secondaires, et aussi près de certaines écoles élémentaires, des internats ou pensionnats ou hôtelleries à prix réduits pour loger les enfants, du moins durant la semaine, et pour assurer auprès d'eux la présence d'éducateurs attentifs et dévoués. Nous croyons que le ministère de la Famille et du Bien-Être social pourrait assumer les frais d'internat des enfants de familles nécessiteuses et, au besoin, certains autres frais, par exemple, de vêtement, de transport, etc.

b) fin de la scolarité obligatoire

623. C'est surtout à partir de l'âge de quinze ans, alors que cesse l'obligation de fréquenter l'école, qu'une famille de faible revenu sera tentée de retirer l'enfant de l'école, pour le faire travailler. C'est pourtant le moment où il serait le plus souhaitable que l'enfant reste à l'école, soit pour y terminer un cours d'initiation au travail, soit pour y suivre, en 10e et 11e années, un cours de métiers, soit pour y continuer ses études secondaires afin de pouvoir parvenir à l'institut et, s'il en est capable, à l'université. C'est un moment où l'on doit par conséquent tout faire pour que l'enfant continue ses études. Le service social scolaire devra être particulièrement attentif aux enfants qui parviennent à ce stade de la fin de la scolarité obligatoire. Ces difficultés et ces problèmes se présenteront avec plus d'acuité encore dans le cas de l'enfance exceptionnelle; les familles sont parfois portées à abandonner assez vite la partie dans le cas de ces enfants et il y aura souvent beaucoup à faire pour les convaincre de la nécessité de développer encore plus parfaitement ces enfants que tous les autres, s'il se peut, pour qu'ils puissent se débrouiller le mieux possible dans la vie en dépit de leurs handicaps particuliers. Le ministère de la Famille et du Bien-Être social devrait avoir un service pour s'occuper, en collaboration avec les services sociaux des écoles, de ces aspects familiaux du problème scolaire.

c) au niveau de l'institut:

i. le problème

624. S'il y a manque à gagner, pour une famille démunie, à laisser à l'école un enfant de 10e ou 11e année qui a dépassé l'âge de la scolarité obligatoire, à plus forte raison en est-il ainsi lorsque l'enfant a terminé son cours secondaire et serait sur le point d'entrer à l'institut. Or, nous avons dit maintes fois combien la

collectivité a besoin que soient bien formés tous les jeunes de cet âge, avant qu'ils entrent sur un marché du travail de plus en plus exigeant, et combien il est important pour le jeune homme ou la jeune fille, soit d'acquérir à ce moment une spécialité professionnelle ou technique, soit de se préparer à entrer dans une faculté universitaire afin d'y acquérir une formation professionnelle plus poussée. Nous pensons que la gratuité scolaire, que nous avons préconisée pour l'institut, ne suffit pas pour assurer la pleine scolarisation des jeunes de cet âge. Des analyses récentes ont montré qu'environ un tiers de la population d'une grande ville comme Montréal souffre de pauvreté, ou d'insuffisance de revenus. Il semble nécessaire d'instaurer, pour ce niveau d'études, un système d'aide aux étudiants, afin de faciliter la fréquentation scolaire au plus grand nombre possible de jeunes gens de 17 et 18 ans.

ii. aide actuelle à ce niveau

625. À l'heure actuelle, le gouvernement provincial accorde aux étudiants de ce niveau, qui sont incapables de poursuivre leurs études sans une aide financière, un certain secours matériel en fonction 1) des besoins de l'étudiant (frais de scolarité et frais de subsistance uniquement), 2) des moyens dont les parents disposent (revenu de la famille, déduction faite de ce que nécessite la subsistance des parents et de tous les enfants), 3) des moyens propres au candidat (produit du travail de vacances ou à temps partiel ou revenu moyen théorique attribuable au travail de vacances). Les bourses accordées à ce niveau sont remboursables à 40%, les prêts, à 100% ; ils ne peuvent dépasser les maximums suivants[17].

Tableaux I.

Maximum des bourses et prêts offerts au niveau post-secondaire

	Etudiants résidants		*Etudiants non résidants*	
	bourse	*prêt*	*bourse*	*prêt*
Beaux-Arts, Musique	$150	$150	$300	$300
Collèges	$200		$300	
12e année préparatoire	$200		$300	
Cours techniques, métiers, instituts spécialisés			$250	$200
Ecoles d'infirmières, de puériculture et d'auxiliaires gardes-malades	$100	$100	$100	$100
Ecoles normales	$200		$300	
Instituts familiaux	$200		$300	

(17) *Renseignements et directives, Bourses ordinaires et prêts.* Direction générale du financement, Service de l'aide aux étudiants, année 1965-66, p. 13.

Les demandes et les octrois de bourses et de prêts et les chiffres comparatifs des besoins réels des bénéficiaires et des montants mis à leur disposition s'établissaient comme suit pour l'année 1964-65[18].

Tableau LI

Demandes et octrois de bourses et de prêts au niveau post-secondaire, en 1964-1965

	Nombre de bourses		*Nombre de prêts*		*Besoins réels*	*Montants accordés*
	demandées	*accordées*	*demandés*	*accordés*		
Beaux-Arts, Musique	390	319	265	164	$ 186,610	$ 118,410
Collèges	12,639	10,907	2,258	aucun	$6,251,680	$2,638,150
12e préparatoire	2,630	2,377	626	aucun	$1,751,255	$ 612,470
Technique	5,077	3,483	2,705	1,641	$1,399,670	$ 525,070
Métiers	3,026	2,074	1,236	727	$1,039,000	$ 210,375
Infirmières	3,345	2,038	1,060	567	$ 271,830	$ 219,420
Ecoles normales	11,252	10,135	3,935	aucun	$4,060,090	$2,368,895
Instituts familiaux	918	837	226	aucun	$ 455,060	$ 108,745
Total	39,277	32,170	12,311	3,099	$15,415,195	$6,201,535

iii. **insuffisances actuelles**

626. La différence de plus de $8 millions entre les montants des bourses et prêts accordés et ceux des besoins établis montre qu'il faudra à l'avenir non seulement augmenter le nombre total des bourses à accorder, selon le rythme de la progression des effectifs, mais aussi, croyons-nous, élever les maximums autorisés. Au niveau de l'institut, un étudiant ne reçoit actuellement au maximum que $200 s'il habite la localité où est située l'école, et $300 si sa famille habite ailleurs et s'il doit payer des frais de pension et de logement. Il peut fort bien arriver, selon le coût de la vie et du logement dans la ville où il fait ses études, que ses besoins réels soient de l'ordre de $500 ou $1,000 par année. Certaines catégories seulement d'étudiants de ce niveau peuvent obtenir des prêts en plus des bourses, ces prêts ne dépassant pas d'ailleurs $300. Pour une famille de revenu moyen, il sera impossible de compenser pour les revenus manquants de plus d'un des enfants, si elle en a plusieurs; on a souvent remarqué la situation déplorable d'un enfant de famille nombreuse et peu fortunée qui doit se sacrifier pour un de ses frères ou voir les autres enfants se sacrifier pour lui en renonçant à leurs études. Ce sont de telles situations que nous

(18) *Statistiques*, Service de l'aide aux étudiants, année 1964-1965.

voulons éviter et éliminer. Nous proposerons plus loin des modes de financement susceptibles de venir en aide plus efficacement aux étudiants du niveau de l'institut.

d) au niveau universitaire :

i. bourses-prêts ordinaires

627. Le genre de bourses et de prêts dont nous venons de parler pour les étudiants dont les études sont au niveau de l'institut est le même que celui qui s'applique actuellement aux étudiants universitaires pour le niveau du premier diplôme décerné par l'université, mais ici les maximums sont plus élevés. Les prêts sont accordés à tous les étudiants universitaires qui en ont besoin véritablement, alors qu'au niveau de l'institut, seules quelques catégories peuvent en profiter.

Tableau LII

Montants maximums des bourses et prêts au niveau du premier diplôme universitaire

Étudiants résidants		*Étudiants non résidants*	
bourse	*prêt*	*bourse*	*prêt*
$300	$200	$500	$500

Le total des bourses demandées ou accordées et des sommes octroyées pour l'année 1964-65 s'établit comme suit[19].

Tableau LIII

Demandes et octrois de bourses et de prêts au niveau du premier diplôme universitaire (1964-1965)

Nombre de bourses		*Nombre de prêts*		*Besoins réels*	*Montants accordés*
demandées	*accordées*	*demandés*	*accordés*		
17,880	14,333	13,168	8,454	$10,881,750	$8,103,250

En général, un étudiant résidant ne peut obtenir de bourse ni de prêt, à ce niveau ni à celui de l'institut, s'il fréquente un établissement où l'on n'exige que des frais minimes de scolarité, comme les établissements dépendant du gouvernement, notamment les instituts de technologie. Il y a exception pour les écoles des Beaux-Arts et les écoles normales de garçons. L'étudiant de l'université peut demander une bourse seulement — remboursable à 40% — ou une bourse et un prêt — celui-ci étant remboursable à 100%. La loi ne permet pas d'accorder seulement un prêt. Prêts et bourses

(19) *Statistiques*, Service de l'aide aux étudiants, année 1964-1965.

sont remboursables sur une période de dix ans qui commence deux ans après la fin des études. À partir de cette date jusqu'à la fin du remboursement, l'étudiant doit payer un intérêt de 3%.

ii. bourses de perfectionnement

628. Le programme d'aide aux étudiants comporte un secteur, le plus ancien, dit des bourses de perfectionnement. Il s'agit de bourses offertes en général à des étudiants qui ont déjà un premier diplôme universitaire et qui préparent le diplôme d'études supérieures, la maîtrise ou le doctorat. On en accorde aussi dans le domaine des arts pour une formation de niveau équivalent. Le montant maximum de ces bourses a été longtemps de $1,200, ce qui en 1958 était devenu nettement insuffisant; de 1958 à 1964, il était de $2,000. Il sera dorénavant de $3,500. De 1964-65 à 1965-66, la somme totale consacrée à ces bourses a augmenté de $100,000, ce qui l'a portée à un million de dollars. Il ne faudrait pas cependant qu'en augmentant le montant de chaque bourse on diminuât le nombre de boursiers de ce niveau; la province et les universités ont un grand besoin de docteurs et de spécialistes dans toutes les disciplines. Notons que d'autres ministères du gouvernement accordent aussi des bourses de perfectionnement dans certains secteurs spécialisés; ce sont notamment le ministère de la Santé, le ministère de l'Agriculture et le ministère des Terres et Forêts. Des bourses de perfectionnement sont également offertes par des organismes fédéraux : ministère de la Santé et du Bien-Être social, Conseil des arts du Canada, Conseil national de recherches. Pour l'année 1964-65, les bourses provinciales de perfectionnement se répartissent comme suit[20].

Tableau LIV

Bourses de perfectionnement (1964-65)

	Nombre		*Total*	*Montants*		*Total*
	Nouvelles	*Renouvelées*		*Nouvelles*	*Renouvelées*	
Sciences sociales	121	59	180	$177,050	$ 82,300	$259,350
Sciences	134	59	193	$195,550	$ 84,800	$280,350
Humanités	70	32	102	$105,850	$ 54,500	$160,350
Médecine	44	37	81	$ 59,250	$ 57,500	$116,750
Arts	43	15	58	$ 82,200	$ 28,000	$110,200
Total:	412	202	614	$619,900	$307,100	$927,000

(20) *Idem.*

iii. **bourses d'études pour la formation du personnel enseignant**

629. Le secteur le plus récent de l'aide aux étudiants date de 1961 : c'est celui des bourses d'études pour la formation universitaire du personnel enseignant; ces bourses sont destinées à faciliter la formation universitaire, au niveau de la licence ou de la maîtrise, du personnel enseignant des écoles secondaires, des écoles normales et des collèges classiques. Pour un candidat ayant moins de trois ans d'expérience dans l'enseignement, la bourse est de $1,200 ; autrement elle est de $2,500 par année pour un célibataire, de $3,500 pour une personne mariée, avec un supplément de $150 par enfant. La bourse n'est pas remboursable, mais comporte l'engagement de remplir, pendant sept ans et à temps complet, une fonction pédagogique dans une école secondaire, une école normale, un collège classique ou une autre institution reconnue par le ministère de l'Éducation.

iv. **bourses de recherche**

630. On offre également, à un candidat s'engageant à remplir, durant sept ans, une fonction pédagogique dans une université de la province ou au ministère de l'Éducation, une bourse de recherche en vue du doctorat; le candidat doit posséder déjà une licence ou une maîtrise. La bourse est de $3,000 pour un célibataire, de $4,000 pour une personne mariée, avec supplément de $150 par enfant. Voici comment se répartissaient, pour l'année 1964-65, les bourses d'études ou de recherche pour la formation universitaire du personnel enseignant[21].

Tableau LV

Bourses pour la formation universitaire du personnel enseignant (1964-1965)

	Bourses accordées					
	Nouvelles		*Renouvelées*		*Total*	
Catégories	*Nombre*	*Montant*	*Nombre*	*Montant*	*Nombre*	*Montant*
Etudiants	122	$146,400	85	$102,000	207	$248,400
Professeurs	87	246,650	81	218,500	168	465,150
Recherche	14	50,350	12	49,550	26	99,900
Totaux	223	$443,400	178	$370,050	401	$813,450

Importance de l'aide aux étudiants

631. Le ministère de l'Éducation du Québec met cette année, en 1965-66, un montant de $20 millions à la disposition des étudiants, soit $1 million et demi de plus que l'année dernière. Par rapport à l'ensemble du Canada, ces sommes sont proportionnellement assez importantes. En effet, dans tout le Canada, en 1964-65, le

(21) *Idem.*

montant total de l'aide accessible aux étudiants d'un niveau supérieur à la 11e année, mais inférieur à la 15e ou 16e, s'élevait à $53 millions, dont $39 millions provenant de sources gouvernementales (fédérales ou provinciales). L'aide non remboursable était de $14 millions; les prêts étaient de $25 millions. On est surpris de constater que la Province de Québec, la même année, offrait à elle seule $18,677,000 pour l'aide aux étudiants; même en soustrayant de ce chiffre le montant des bourses qui ne sont pas pour le premier diplôme universitaire ou qui sont accordées à des diplômés, on reste avec la somme de $15,666,405 à comparer avec la somme totale de $39 millions pour l'ensemble du Canada. Et, comme le signale le rapport Bladen, ces $39 millions comportent une part importante de prêts fédéraux aux étudiants des diverses provinces. Le Québec possède donc actuellement un système de bourses et de prêts à la fois plus ancien, plus complet et plus généreux que ceux qui existent dans les autres provinces. Cela ne signifie pas cependant qu'il soit parfait ou qu'on ne puisse l'améliorer.

Révision actuelle du cours système en

632. Nul doute que le problème de l'accessibilité de l'enseignement post-secondaire et supérieur soit l'une des principales préoccupations du ministère de l'Éducation. Une révision complète du régime actuel d'aide aux étudiants est en cours. Les étudiants eux-mêmes participent à ce travail de révision, avec des fonctionnaires du ministère, des professeurs et des administrateurs des établissements intéressés. On cherche les moyens les plus efficaces d'éliminer les obstacles financiers qui pourraient empêcher qui que ce soit, parmi les jeunes et même parmi les moins jeunes, de développer au maximum ses aptitudes.

Insuffisance actuelle des bourses :

a) globalement

633. Malgré les qualités du régime québecois d'aide aux étudiants, on doit cependant déplorer l'insuffisance des montants consacrés globalement aux bourses et prêts. Le rapport Bladen soutient que l'apport des parents peut suffire lorsque le revenu familial brut est de $10,000 et qu'il n'y a qu'un enfant à faire vivre.[22] Or on doit songer que, dans les trois universités françaises du Québec, en 1961-1962, environ 61% des étudiants provenaient de familles dont le revenu annuel était inférieur à $6,000[23]; parmi ces familles, quelques-unes seulement n'avaient qu'un enfant à faire vivre. La même année, dans ces universités, 76% des étudiants demandaient des bourses; sur ce nombre, au moins 10% eurent une réponse négative; en 1963-1964, la proportion des refus était passée à 21%. Rappelons que, en 1964-1965, environ 46,500 bourses et prêts ont été octroyés, pour un montant global de $15 millions et demi, pour le niveau de l'institut et du premier diplôme universitaire. Les

(22) *Le Financement de l'enseignement supérieur au Canada*, p. 37.

(23) Michel VAILLANCOURT, *La situation financière des étudiants*. Publication de l'A.G.E.U.M., sans date.

statistiques du Service de l'aide aux étudiants révèlent cependant que les besoins vitaux réels des candidats qui ont reçu ces bourses et ces prêts s'élevaient à $26 millions; il y a donc un écart de $10 millions et demi entre les besoins réels établis et les bourses et prêts accordés. Et l'on n'a calculé ici que les frais de scolarité, de nourriture et de logement; on n'a tenu compte ni des frais de vêtements, ni des frais de transport, ni des loisirs. On atteindrait alors facilement la somme globale de $40 millions pour 1964-1965 si l'on répondait aux besoins réels de l'étudiant. Notons aussi que l'écart serait plus grand encore si ce qu'on appelle le calcul des besoins et revenus de l'étudiant ne comportait pas l'hypothèse d'une somme — réelle ou fictive — constituée par le revenu d'un travail d'été.

b) individuellement

634. Le rapport Bladen[24] évalue comme suit les dépenses de l'étudiant canadien, en supposant que les frais de scolarité sont en moyenne de $500, et il fait des prévisions de dépenses basées sur l'hypothèse d'une augmentation annuelle du coût de la vie de 3%.

Tableau LVI

Dépenses moyennes de l'étudiant universitaire canadien

	vivant dans sa famille	*vivant à l'extérieur*
1965	$ 875 et $500: $1,375	$1,260 et $500: $1,760
1970	$1,045 et $500: $1,545	$1,500 et $500: $2,000
1975	$1,200 et $500: $1,700	$1,740 et $500: $2,240

Or, au Québec, aucun étudiant ne peut actuellement recevoir, au niveau du premier diplôme universitaire, plus de $1,000, dont $500 comme bourse remboursable à 40%, et $500 comme prêt entièrement remboursable. Il arrive souvent d'ailleurs qu'un étudiant qui ne vit pas dans sa famille ait un besoin réel de $1,200 à $1,500, selon les normes mêmes du Service de l'aide aux étudiants, toutefois inférieures à celles de la commission Bladen. La situation est encore plus difficile pour l'étudiant de niveau post-secondaire ou pré-universitaire.

Autres inconvénients du régime actuel d'aide aux étudiants:

a) priorité de la bourse et chiffre-limite

635. Ceux qui sont inscrits dans une université peuvent obtenir de l'État, au titre de l'aide aux étudiants, non seulement une bourse mais un prêt. Ils ne sont toutefois admis à obtenir un prêt qu'à condition d'avoir déjà obtenu une bourse. Et la loi fixe une limite au chiffre du prêt comme à celui de la bourse, limite qui est de $500, pour le prêt comme pour la bourse, dans le cas de l'étudiant non résidant, et qui est de $300 pour la bourse et de $200 pour le prêt dans le cas de l'étudiant résidant. La bourse par ailleurs n'est

(24) Ouvrage cité, page 36.

pas une libéralité complète: le montant en est remboursable à concurrence de 40% et constitue, pour cette proportion, un prêt. L'antériorité de la bourse sur le prêt fait que le don que comporte la bourse est accordé indistinctement à tous ceux qui ont recours à l'aide aux étudiants; on ne tient donc pas compte du fait que certains étudiants, parce qu'ils sont plus démunis, y auraient davantage droit. La faiblesse du maximum fixé pour le prêt oblige, par ailleurs, un étudiant dont les besoins dépassent le montant total de la bourse et du prêt, à contracter des emprunts, souvent dans des conditions difficiles. Supposons qu'un étudiant a besoin pour une année d'études à l'université, de $1,500. Voici comment l'on comparerait, après quatre ans d'université, la situation d'un étudiant qui a pu subvenir à la moitié de ses besoins et ne recourir aux bourses et prêts que pour l'autre moitié, avec la situation d'un étudiant qui a dû obtenir du gouvernement l'aide maximum et aussi contracter d'autres emprunts. Le premier aura reçu des bourses et prêts pour un total de $3,000 — $1,200 constituant un don et $1,800 étant remboursables au gouvernement. Le second étudiant aura pu recevoir du gouvernement $4,000 — $1,200 constituant un don et $2,800 étant remboursables au gouvernement; les $2,000 qu'il aura dû emprunter ailleurs sont également à rembourser. Nous pensons que la partie de l'aide gouvernementale qui constitue un don devrait être plus grande pour le second étudiant, dont les besoins sont plus aigus, que pour le premier. Notons que ce qui apparaît comme un don ou une libéralité, et que nous continuerons à désigner ainsi dans les paragraphes suivants, n'est pas véritablement une disposition à titre gratuit des deniers publics: c'est en réalité, de la part de l'État, un investissement dans un secteur important de la collectivité, qui profitera à celle-ci dans son ensemble, en même temps qu'une allocation d'assistance sociale à l'étudiant qui serait autrement incapable de développer pleinement ses aptitudes. L'importance de la somme est proportionnée aux besoins particuliers de l'étudiant, plutôt qu'au rendement futur de l'investissement, difficile à calculer.

b) incertitude au sujet des bourses

636. Un autre inconvénient du système actuel, c'est que l'étudiant ne connaît le résultat de sa demande de bourse qu'une fois l'année universitaire commencée; on trouve ainsi des jeunes qui étudient déjà dans un établissement mais qui ne savent pas encore s'ils recevront la bourse leur permettant d'y rester; l'état d'incertitude ou d'inquiétude qui en résulte n'est guère favorable à la sérénité que réclame le travail intellectuel qu'on attend d'eux. Cette situation s'explique par le fait que le Service de l'aide aux étudiants attend que l'inscription soit faite et même que soit passée la fin de septembre, date limite pour une demande de bourse ou de prêt, avant de procéder à l'analyse des besoins des nombreux candidats. Cet inconvénient serait relativement facile à corriger; il suffirait que

les universités et les établissements post-secondaires permettent aux étudiants anciens ou futurs de s'inscrire au cours du deuxième semestre de l'année précédente, soit vers février ou mars; cette inscription serait provisoire et devrait être confirmée au moment où l'on connaîtrait le résultat des examens de 11e année, de l'institut ou de l'université, vers juin ou juillet. La demande de bourse pourrait être présentée au gouvernement aussitôt que l'inscription provisoire serait acceptée par l'université ou par l'institut, vers avril ou mai; tous les calculs et prévisions pourraient être effectués par le Service de l'aide aux étudiants au fur et à mesure que des demandes arrivent. Le résultat des examens, transmis au Service de l'aide aux étudiants en juillet, permettrait d'annoncer au candidat, dès le début d'août, l'octroi ou le refus de la bourse et du prêt demandés.

Principes en cause :

a) accessibilité et scolarisation

637. Avant de proposer des réformes au système actuel d'aide aux étudiants, il faut d'abord établir quelques objectifs qu'on doit sans cesse viser. Le premier est celui de l'accessibilité des études, à tous les niveaux, pour les jeunes et les adultes qui peuvent et veulent les poursuivre; toute démocratisation de l'enseignement en dépend. Le deuxième est celui de la scolarisation de la population du Québec, qu'il faut augmenter et intensifier, à cause des retards qu'elle accuse et à cause des conséquences socio-économiques que peut comporter ce retard.

b) conditions de vie et d'étude convenables

638. Mais il ne suffit pas d'attirer ou de garder dans les établissements d'enseignement tous ceux qui y sont admissibles; il faut encore leur assurer des conditions de vie matérielle convenables, de façon qu'ils puissent étudier en paix, sans avoir à s'inquiéter constamment du lendemain. Sinon, ou bien ils n'entreprendront pas les études pour lesquelles ilz sont doués, ou bien ils les feront dans des circonstances si pénibles qu'ils risquent soit de les abandonner, soit d'y échouer, et de compromettre leur santé et leur avenir.

c) responsabilités partagées :

i. l'étudiant et sa famille

639. Les parents, qui sont responsables de leur enfant de façon à peu près complète aux niveaux élémentaire et secondaire, le sont encore, du moins partiellement, au niveau de l'institut et de l'université, surtout quand ils ont des revenus suffisants; mais nous avons vu que, pour les étudiants des universités françaises du Québec, la plupart des familles sont incapables à elles seules de défrayer la scolarité et la subsistance, même d'un seul enfant, surtout s'il doit vivre en pension; il en va de même au niveau de l'institut. Ces niveaux d'études, en effet, entraînent des frais de subsistance qui sont déjà ceux d'un jeune adulte, quant au logement, à la nourriture, au vêtement, au transport, et aux loisirs — si réduits que soient ceux-ci. Par ailleurs, l'étudiant lui-même doit, à cet âge, assumer des responsabilités quant à la préparation de son avenir,

la première étant de bien faire ses études; certains trouvent, durant l'été ou à temps partiel durant l'année, des emplois rémunérés; d'autres en cherchent sans en trouver. Les revenus des étudiants des trois universités françaises du Québec provenaient, en 1961-62, principalement de quatre sources et dans les proportions indiquées au tableau LVII[25].

Tableau LVII

Sources principales de revenu de l'étudiant

	UNIVERSITÉS			
	Laval	*Montréal*	*Sherbrooke*	*moyenne*
Parents	27%	34%	41%	32%
Travail rémunéré	23%	31%	15%	26%
Bourses	27%	13%	20%	19%
Emprunts	10%	6%	10%	8%
Total	87%	84%	86%	85%

Ces indications, tirées de l'analyse de budgets d'étudiants qui ont réussi à financer leurs études à l'université puisqu'ils y étaient inscrits, permettent de comprendre pourquoi bien d'autres jeunes doivent, pour leur part, renoncer à poursuivre des études supérieures. Il n'est certes pas déraisonnable que la famille d'un étudiant ou un étudiant lui-même doive contribuer, dans une certaine mesure, aux dépenses qu'entraînent des études universitaires; mais il faudrait éviter à tout prix, grâce à une aide adaptée aux situations de chacun, que la contribution immédiate en arrive à dépasser les ressources d'une famille ou d'un étudiant, ou même à absorber une trop grande partie des ressources d'une famille. Autrement, on risque de détourner complètement des études universitaires ou même post-secondaires, nombre de candidats doués ou encore de limiter, dans bien des familles, à l'un des enfants à l'exclusion des autres ou aux garçons à l'exclusion des filles, la chance de s'inscrire à l'université.

ii. le gouvernement

640. Plus les familles sont, dans l'ensemble, incapables de subvenir aux études d'un seul enfant, et à plus forte raison de plusieurs, plus la responsabilité économique, sociale et éducative de

(25) Jacques BRAZEAU et autres, *Les résultats d'une enquête auprès des étudiants dans les universités de langue française du Québec*, p. 29. Département de sociologie, Université de Montréal, 1962, Tableau 44.

l'Etat s'accroit et plus l'investissement prioritaire, pour la société et pour son développement futur, doit être fait dans le domaine de l'éducation. Il s'agit, dans bien des cas, de choisir « entre un standard de vie matériel plus élevé dans l'immédiat ou l'éducation de nos enfants »[26]. Les études sont un investissement pour l'étudiant lui-même, mais elles en sont un aussi pour la société.

Limites, avantages et inconvénients du système de bourses et de prêts :

a) impossibilité de n'avoir que des bourses non remboursables pour tous

641. Quelle que soit la formule qu'on adopte, il est donc évident que l'aide aux étudiants est indispensable, si l'on veut assurer la scolarisation optimum et le développement normal de la collectivité québecoise. Cependant, les deniers publics n'étant pas inépuisables, on doit les utiliser le mieux possible pour atteindre ces objectifs. L'idéal serait sans doute qu'on puisse non seulement instaurer la gratuité scolaire immédiatement, mais aussi offrir à tous les étudiants de l'institut et de l'université une allocation d'études non remboursable et couvrant tous leurs besoins. Mais il faut se rendre à l'évidence qu'avec ou sans gratuité scolaire, des bourses pour tous dépasseraient les possibilités financières actuelles de la province. C'est pourquoi les bourses sont offertes à ceux qui en expriment le besoin et qui ne pourraient pas être aux études autrement; c'est pourquoi aussi on exige actuellement un remboursement partiel de 40% de la bourse proprement dite et un remboursement complet du prêt. L'avantage de l'aide gouvernementale, quant à la partie remboursable, c'est que le paiement ne commence que deux ans après la fin des études et que l'intérêt, durant tout ce temps, est payé par le gouvernement. Ce qu'on appelle bourse est, en réalité, en partie un don — soit 60% — en partie un prêt. Il est certain que le gouvernement ne pourrait offrir un aussi grand nombre de bourses s'il s'agissait purement et simplement de dons; les remboursements perçus permettent d'augmenter d'autant chaque année la somme disponible pour l'aide aux étudiants.

b) avantages des prêts :

i. une aide, pas un privilège

642. Le rapport Robbins explique les avantages et les inconvénients des prêts.[27] Le prêt facilite les études de tous ceux qui ont des aptitudes voulues, qu'ils soient riches ou pauvres; mais on créerait un nouveau système de privilèges si on le transformait en un don, puisque celui qui a fait des études avancées, en partie grâce aux deniers publics, pourrait ensuite gagner beaucoup plus facilement sa vie par rapport aux autres.

ii. un stimulant

643. Le prêt développe chez celui qui le reçoit le sens des responsabilités et l'incite à étudier sérieusement de façon à tirer tout le

(26) Arthur TREMBLAY, « Notre système d'enseignement face à l'évolution de notre société », dans *Ille semaine sociale du Canada*, p. 24, Montréal, 1963.

(27) *Op. cit.*, p. 210, no 642.

profit possible de ce qu'il devra ainsi rembourser un jour ou l'autre. Une bourse non remboursable peut donner à un étudiant le sentiment que tout lui est dû.

c) inconvénients des prêts :

i. difficultés de remboursement

644. Par contre, les prêts présentent des inconvénients. On a l'habitude de dire que celui qui a fait des études avancées gagne ensuite beaucoup plus facilement sa vie, et que le problème du remboursement n'est pas très lourd alors pour lui; cette affirmation est sans doute trop générale et trop catégorique. Certaines professions sont assez lucratives, en effet; mais les études avancées conduisent parfois aussi à des carrières qui le sont assez peu, ou qui n'apportent de profits appréciables qu'après plusieurs années de travail.

ii. charges très lourdes pour les jeunes filles

645. Comme nous l'avons signalé, le prêt, s'il développe le sens des responsabilités, peut aussi, dans certains cas, représenter une charge lourde, très difficile à envisager pour bien des jeunes. Le poids de cette charge peut en particulier perpétuer la tendance traditionnelle de bien des parents à considérer que les études sont moins importantes pour une jeune fille que pour un jeune homme. Pour une jeune fille, qui bien souvent n'a guère d'audace financière, les sommes à rembourser hypothéqueront son avenir, soit en empêchant ou retardant son mariage, soit en imposant à son mari un lourd fardeau supplémentaire, soit en obligeant la jeune femme à conserver un emploi lucratif jusqu'au plein remboursement de sa dette. Ces diverses conséquences peuvent avoir des effets complexes sur la vie de l'étudiante et sur l'avenir de la jeune fille, sur le travail des femmes en général, sur la natalité; nous croyons que, une fois mis à l'essai le système que nous proposerons, on devrait nommer un comité composé de spécialistes du Bien-Être social, de psychologues, de sociologues, de femmes formées dans diverses disciplines, pour suivre l'évolution et les conséquences du régime de l'aide aux étudiantes.

Nécessité de combiner bourses et prêts

646. On doit aider les étudiants, et on ne peut le faire uniquement par des bourses non remboursables. On ne doit pas le faire, non plus, sous forme de prêts uniquement, pour deux raisons: trop d'étudiants s'endetteraient trop lourdement, renonceraient à entreprendre ou à continuer des études, d'une part; d'autre part, l'aide gratuite aux étudiants est un investissement nécessaire pour la société, si elle veut progresser et se développer normalement au rythme du monde contemporain. Il faut donc que l'aide aux étudiants soit distribuée en partie sous forme de dons ou bourses non remboursables, en partie sous forme de prêts remboursables. La manière de combiner dons et prêts peut avoir des répercussions importantes sur la démocratisation de l'enseignement, par l'accessi-

bilité et la scolarisation qu'elle favorisera plus ou moins; c'est pourquoi il importe de chercher la formule susceptible de servir le mieux ces objectifs.

Avantages et inconvénients de :

A. la priorité de la bourse sur le prêt

647. À l'heure actuelle, on accorde d'abord une bourse aux étudiants universitaires qui en ont besoin, jusqu'à un maximum ne dépassant pas $500 par année; cette bourse est en fait partiellement un prêt puisqu'on devra en rembourser 40%. Ensuite, à l'étudiant à qui cette bourse ne suffit pas, on offre un prêt, au montant maximum de $500 par année, remboursable au complet. L'étudiant à qui on a refusé une bourse, après examen de sa demande, ne peut obtenir un prêt. L'avantage de ce système, c'est que les étudiants qui peuvent, au moyen de leurs autres sources de revenus, se contenter du montant de la bourse ne s'endettent au maximum que de $200 par année. Le fait qu'une partie de la bourse soit un prêt peut aussi empêcher tous les étudiants qui n'ont pas un besoin réel du don de $300, de solliciter une bourse représentant un montant de $500. En somme, dans le système actuel, un élément de libéralité et un élément de prêt sont liés l'un à l'autre dans toute bourse. Il serait peu sage d'offrir, au point de départ, une bourse purement et simplement; tous les étudiants la réclameraient, même ceux qui n'en ont pas un grand besoin. Les inconvénients de ce système résident dans le fait que la bourse étant en partie un don, on ne peut l'accorder aussi facilement à ceux qui la demandent qu'on peut le faire pour un prêt qui sera remboursé; on doit faire soigneusement l'étude des besoins exposés par les candidats; il s'ensuit des retards et des inquiétudes inutiles, qu'il serait possible, comme nous l'avons dit, de corriger. Comme le prêt est ensuite accordé d'après la même étude des besoins du candidat, la bourse dont il est question aussi bien que le prêt doivent correspondre uniquement à des besoins vitaux réels et non pas à des critères d'excellence intellectuelle ou de réussite dans les études.

B. La priorité du prêt sur la bourse :

a) fonctionnement

648. On peut aussi songer à un système où le prêt serait accordé avant la bourse, sur simple preuve des besoins de l'étudiant. Au-dessus de la somme fixe de prêt, dont le maximum serait par exemple de $300 à $1,000, selon les catégories et les niveaux, l'étudiant pourrait, sur preuve de ses besoins, obtenir une bourse non remboursable de $500 ou davantage. Un prêt pourrait satisfaire aux besoins d'un bon nombre d'étudiants. Ceux pour qui le prêt n'est pas nécessaire n'auront aucun intérêt à le solliciter, pour ensuite avoir à rembourser ces sommes. Évidemment, dans un tel système, l'examen des besoins des candidats devrait être fait comme aujourd'hui : calcul du revenu des parents, selon le nombre d'enfants, calcul du revenu réel ou d'un revenu fictif de travail d'été; cependant on devra accorder une attention particulière aux étu-

diants qui n'ont pu trouver d'emploi d'été ou qui, pour une raison valable, ont été empêchés de travailler; on devra tenir compte aussi des cas où certains parents, en mesure d'aider leurs enfants à étudier, refusent de le faire. Faut-il accorder un traitement spécial aux étudiants mariés ? Nous suggérons que cela soit sous forme d'un deuxième prêt, lorsque l'étudiant aura d'abord obtenu le maximum de prêt et de bourse auquel il a droit selon les normes appliquées à tout étudiant célibataire.

b) conséquences concrètes :

649. Les différences entre le système actuel et le système dans lequel le prêt aurait priorité sur la bourse et la bourse serait une libéralité entière, pourraient se traduire en chiffres de la façon suivante. Soit un étudiant universitaire non résidant qui n'a besoin que de $500 pour boucler son budget annuel. Dans le système actuel, il pourra recevoir $500 remboursable à 40%. Il reçoit donc une libéralité de $300. Dans un système dans lequel le prêt aurait priorité sur la bourse, le montant du prêt comme de la bourse restant limité à $500, le même étudiant verrait ses besoins comblés par le prêt de $500 entièrement remboursable. Le gouvernement ne lui ferait aucune libéralité et épargnerait $200 qu'il pourrait donner ou prêter à un étudiant plus démuni.

i. 1er cas

650. Soit maintenant un autre étudiant universitaire non résidant dont les besoins correspondent au maximum actuel de bourse et de prêt, c'est-à-dire $1,000. Dans le système actuel, il recevra $500 remboursable à 40% et $500 entièrement remboursable. Il reçoit du gouvernement une libéralité de $300, mais il devra rembourser $700. Dans un système de priorité du prêt sur la bourse, le même étudiant recevra un premier $500 entièrement remboursable et un second $500 qui sera une libéralité.

ii. 2e cas

651. Par où l'on voit que, dans le système actuel, l'étudiant qui a plus de ressources reçoit un don égal à celui qui en a moins, tandis que l'étudiant qui a plus de besoins financiers voit sa dette monter plus rapidement. Au contraire, si l'accès à une bourse était réservé à ceux qui ont déjà obtenu un prêt maximum, disons de $500, le premier étudiant ne bénéficierait d'aucune libéralité si ce n'est d'obtenir un prêt à des conditions avantageuses, et il resterait en dette du montant de ce prêt. Quant au second étudiant, le plus démuni, il bénéficierait d'une libéralité de $500 et resterait en dette de la même somme que le premier pour la même période. Les $300 de libéralité que le gouvernement se trouverait dispensé d'accorder au premier pourront permettre d'augmenter le chiffre de la bourse à accorder au deuxième étudiant, ce qui simplifierait au moins le problème auquel celui-ci doit faire face pour financer en entier ses besoins.

iii. comparaison des deux cas dans les deux systèmes

Tableau LVIII

Comparaison des deux systèmes

	Système actuel *Priorité de la bourse*		*Système suggéré* *Priorité du prêt*
a) étudiant qui a besoin de $500 par année :			
Bourse	$500	Prêt	$500
Remboursement à faire	$200		$500
Libéralité	$300		0
Économie de $300 pour le gouvernement			
b) étudiant qui a besoin de $1,000 par année :			
Bourse	$500	Prêt	$500
Prêt	$500	Bourse	$500
Remboursement à faire	$700		$500
Libéralité	$300		$500
Libéralité additionnelle de $200 par le gouvernement			

Dans le cas de l'étudiant qui a besoin de $500 par année, notre suggestion aurait pour résultat de réduire la libéralité du gouvernement de $300 et dans le cas de l'étudiant qui a besoin de $1,000 d'augmenter cette libéralité de $200. Si le résultat net représente une économie pour le gouvernement, celui-ci a quand même aidé davantage ceux qui ont le plus besoin d'aide.

c) montant du prêt :

i. barrière psychologique

652. Selon que le prêt qui précède la bourse est élevé ou non, l'accès aux études supérieures et la scolarisation peuvent en être directement affectés. En effet, s'il lui faut emprunter une somme assez élevée avant d'avoir droit à une bourse, un étudiant qui n'a pas de ressources hésitera davantage avant d'entreprendre des études à l'institut ou à l'université. C'est surtout pour la première année à l'université que la décision d'emprunter peut avoir de telles répercussions psychologiques; l'étudiant de 2e année est déjà moins inquiet quant à ses possibilités de réussir dans ses études, il obtient plus facilement du travail à temps partiel ou du travail d'été, il est un peu plus rapproché de l'obtention de son premier diplôme universitaire. Un système où le maximum du prêt serait moins élevé en première année universitaire que dans les années suivantes favoriserait l'accession aux études de ce niveau d'un plus grand nombre de jeunes. Le régime de priorité du prêt sur la bourse favorise sans doute, en définitive, l'étudiant qui a le plus grand besoin d'aide, du moins au point de vue financier, puisqu'il aura à rembourser un montant moindre; mais, au point de vue psychologique, c'est souvent cet étudiant provenant d'une famille à revenu modeste qui sera le moins audacieux devant un emprunt à contracter, surtout si la somme en est élevée.

ii. nécessité d'une formation économique

653. Les maîtres, dans les écoles secondaires et dans les instituts, devront s'ingénier à former les élèves, en matière de finances, de façon à leur donner l'esprit d'initiative et d'entreprise dont ils auront besoin en général, mais en particulier pour prendre, au moment de s'inscrire à l'institut ou à l'université, une décision éclairée reposant sur un recours à des emprunts qui paraissent considérables; plus l'enfant provient d'une famille à revenu modeste, plus il faudra l'éduquer dans ce sens; et c'est dans le même sens aussi qu'on devra accorder une attention particulière à l'éducation des filles dans le domaine de l'économie et de la finance.

Système proposé par la Commission :

a) prêt avant bourse

654. C'est à la suite de ces réflexions que la Commission croit préférable d'opter pour un régime de prêt limité suivi de bourse. Nous y voyons des avantages, s'il est vrai que le gouvernement y récupère plus de remboursements, d'une part, et que, d'autre part, les étudiants ayant besoin de plus de secours se trouvent aidés plus substantiellement. Mais nous croyons que cette forme d'aide nécessitera une meilleure formation économique et financière des étudiants, surtout des moins fortunés et des filles.

b) au niveau de l'institut et du premier grade universitaire :

i. le prêt

655. Ce système devrait s'appliquer au niveau de l'institut et au niveau du premier grade universitaire. Au niveau de l'institut, la gratuité scolaire compensera pour la barrière psychologique que peut constituer le régime de prêt avant la bourse — au lieu du régime actuel de bourse remboursable à 40% suivie d'un prêt entièrement remboursable. Il y aurait sans doute lieu d'établir un maximum de prêt moins élevé pour l'institut que pour l'université, étant donné que certains étudiants devront emprunter durant leurs études à ces deux niveaux successivement. Le maximum de l'emprunt annuel pourrait être, par exemple, de $300 à $600 pour l'institut, et de $500 à $1,000 pour l'université, sauf pour la première année où il pourrait aussi être moins élevé; ces prêts seraient remboursables, sans intérêt, à compter de deux ans après la fin des études à l'université, ou deux ans après la fin des études à l'institut pour ceux qui ne poussent pas davantage leurs études; le remboursement pourrait s'étaler sur dix ans pendant lesquels un intérêt de 3% serait exigé; pour les jeunes filles qui se marient avant d'avoir terminé leurs remboursements, la dette ne devrait pas être transférable au mari, et le délai de remboursement devrait pouvoir être prolongé à la naissance d'un premier enfant à moins que la jeune femme ne continue de travailler; la dette pourrait même être abolie à la naissance d'un deuxième ou troisième enfant.

ii. la bourse

656. Chaque année, un étudiant dont les besoins dépasseraient le maximum établi pour l'emprunt pourrait obtenir une bourse non remboursable, après analyse des besoins par le Service de l'aide aux étudiants, selon les normes fixées par le ministère après con-

sultation des étudiants et des établissements; le montant maximum de cette bourse pourrait être de $1,000 ou moins, selon ce qui aura été fixé pour l'emprunt; il pourra être supérieur dans certains cas exceptionnels.

iii. fusion de deux catégories actuelles de bourses

657. Nous croyons qu'on pourrait fondre en un même système les deux formes d'aide offertes actuellement au niveau du premier diplôme universitaire: bourses-prêts ordinaires et bourses d'études pour la formation universitaire du personnel enseignant, qui s'appliquent d'ordinaire à des études pour le premier grade universitaire. Si le ministère désire accorder une priorité au personnel enseignant, ce que nous souhaitons vivement, ou à tout autre cadre, il pourrait soit inciter les établissements et commissions scolaires à offrir des bourses d'appoint durant les études de recyclage, soit trouver quelque autre formule pouvant convenir à cette priorité, par exemple donner la bourse d'abord et le prêt ensuite surtout lorsqu'un concours est intervenu pour le choix des candidats. Il devra aussi tenir compte des années d'expérience de l'adulte qui désire obtenir un premier diplôme universitaire, alors que jusqu'ici il n'avait pu le faire, faute de moyens; il tiendra compte également du niveau de traitement que ce candidat a déjà atteint et des charges de famille qu'il a, la plupart du temps, au moment de reprendre ses études.

iv. aspect quantitatif

658. Si l'on tient compte des besoins vitaux réels des étudiants, on peut présumer que sans doute plus de la moitié de ceux-ci demanderont un prêt, et que la moitié de ces derniers auront besoin en outre d'une bourse pour un montant allant jusqu'à $1,000, surtout à l'institut ou durant la première année universitaire. Le montant de l'emprunt annuel sera fixe; c'est le montant de la bourse qui pourra varier, dans certaines limites prévues. On pourrait faire certaines prévisions quant à la somme globale annuelle des prêts et des bourses, en se basant sur les effectifs prévus à ces deux niveaux et sur le montant maximum que l'on fixera pour le prêt et la bourse tant à l'institut qu'à l'université.

Système proposé pour la maîtrise et le doctorat :

A. système particulier

659. Comme à l'heure actuelle, on doit sans doute prévoir pour les étudiants plus avancés un système et des barèmes différents de ceux qui viennent d'être décrits plus haut, et cela pour deux raisons: la première est qu'on doit à tout prix développer ce niveau d'étude et de recherche, et former des docteurs et des spécialistes dans toutes les disciplines, aussi bien pour l'enseignement que pour les carrières administratives dans l'enseignement, au gouvernement, ou dans les divers secteurs de l'activité culturelle, économique et sociale. La seconde tient aux frais d'études et de subsistance généralement plus élevés à ce niveau où souvent l'étudiant est marié, a charge de famille et ne peut compter, la plupart du temps

sur l'aide de ses parents. Ce que nous disons des candidats au doctorat vaut aussi pour les candidats à la maîtrise ou au diplôme d'études supérieures.

B. Bourses de perfectionnement et bourses de recherche :

a) bourses d'appoint ou prêts

660. Il serait sans doute possible aussi d'intégrer dans le prolongement du système proposé plus haut les deux catégories actuelles des bourses de perfectionnement et des bourses de recherche pour la formation du personnel enseignant. Toutes deux s'accordent sur concours à des candidats qui ont déjà un premier diplôme universitaire et qui veulent préparer la maîtrise ou le diplôme d'études supérieures et ensuite le doctorat ou un diplôme équivalent qui comporte nécessairement de la recherche. Le montant maximum de la bourse de perfectionnement est actuellement de $3,500 et les bourses ne comportent pas d'engagement. Le montant maximum des bourses de recherche est de $3,000 ou de $4,000 plus $150 par enfant, selon que le candidat est célibataire ou marié, et ces bourses comportent l'engagement de remplir une fonction durant sept ans dans un établissement ou un service reconnu par le ministère. Les bourses de perfectionnement et les bourses de recherche n'ont pas à être remboursées, pourvu que l'engagement pris dans le cas de ces dernières soit rempli. Malgré leur apparente générosité, ces bourses sont souvent insuffisantes parce que les candidats sont déjà engagés dans l'enseignement ou une autre profession depuis quelques années, qu'ils ont par conséquent atteint un niveau de traitement bien supérieur à la bourse, qu'ils ont souvent des charges de famille et qu'ils ont à faire face à des frais de voyage et de séjour. Il faudra alors que les établissements où ils se sont engagés à travailler à leur retour ajoutent à la bourse un supplément de bourse ou de prêt, ou que le Service de l'aide aux étudiants consente à leur faire des prêts remboursables à longue échéance pour compléter la bourse.

b) expansion de ce secteur

c) bourses :

i. gouvernementales

661. Divers autres organismes, comme le Conseil national de recherches, le Conseil des arts du Canada, etc., offrent aussi des bourses pour la maîtrise et le doctorat. Le Conseil provincial de la recherche, lorsqu'il sera créé, devra s'occuper tout particulièrement de ce secteur de bourses, puisqu'elles sont au niveau de la recherche. Il faudra prévoir une expansion de ce secteur, l'avenir des universités et celui de la collectivité devant, dans les prochaines années, dépendre de plus en plus largement des docteurs et des spécialistes qu'on pourra former.

ii. universitaires

662. Il serait souhaitable que les universités aient un budget spécial, approuvé par le gouvernement et le Conseil provincial de la recherche, leur permettant d'offrir elles-mêmes des bourses aux meilleurs étudiants qui préparent le doctorat, surtout lorsque ces étudiants peuvent être considérés comme des futurs professeurs

de l'université. Une université possédant des revenus ou des dotations peut s'offrir à elle-même et à ses étudiants des services de ce genre, et cela même souvent au niveau du premier grade universitaire. Un tel avantage assure à cette université une plus grande liberté de mouvement, lui permet de mieux prévoir la formation de son futur personnel enseignant, l'aide à remplir les cadres de ses équipes de recherche.

iii. privées

663. Il ne faut pas oublier que si une université se trouve dans cette situation privilégiée c'est parce que des compagnies, des personnes ayant de la fortune, ses anciens diplômés, l'ont depuis longtemps aidée de leurs souscriptions et même de leurs fondations. Souhaitons qu'il en soit de même pour toutes les universités du Québec. Que ceux qui ont déjà l'habitude du mécénat continuent de le pratiquer et qu'ils trouvent de nombreux imitateurs puisque l'Etat ne pourra suffire à répondre à tous les besoins des étudiants et des universités. Nous souhaitons que ce mécénat s'exerce surtout au niveau de la recherche soit sous forme de contribution annuelle, soit sous forme de fondation. Les sociétés qui tirent leur revenu en partie de la clientèle et de la main-d'œuvre du Québec tout entier devraient songer à répartir leurs libéralités de façon à favoriser l'ensemble de la population. Il serait injuste ici de ne pas signaler, parmi les organismes consacrant des énergies et des fonds à aider les étudiants, le Prêt d'honneur, source privée importante de prêts et de bourses pour les étudiants universitaires.

Bourses d'échanges

664. Le ministère de l'Education a offert, en 1965, cinquante bourses à des jeunes Français, pour qu'ils viennent préparer un doctorat dans l'une de nos universités; c'est là un excellent moyen de développer la recherche et les études avancées, et peut-être aussi de recruter de futurs professeurs pour les universités et les instituts. Mais pour que ce régime de bourses ait tout le succès désiré, il est essentiel que les universités fassent elles-mêmes connaître dans les milieux universitaires français les possibilités de recherche et d'études avancées qu'elles peuvent offrir. Ce programme pourrait être étendu à tous les pays de langue française, Belgique, Suisse, Afrique française.

Participation au mode de financement :

a) les banques et les caisses populaires

665. Toute cette vaste politique de prêts et de bourses aux étudiants entraînera des déboursés substantiellement plus élevés, au chapitre de l'aide aux étudiants. Aussi serait-il opportun d'étudier les possibilités de s'assurer la participation des banques, des caisses populaires et des autres institutions de prêts, afin de dégager le budget de la province d'une partie de ce fardeau. Le prêt consenti à l'étudiant avant le début de l'année scolaire pourrait être fait en tout ou en partie par l'une ou l'autre de ces institutions, le gouvernement garantissant le prêt, en défrayant les intérêts, et assumant au besoin les mauvaises créances.

666. Le gouvernement fédéral a offert, en 1964, de garantir auprès des banques les emprunts d'étudiants inscrits à l'université, jugés admissibles par des jurys provinciaux travaillant selon les mêmes normes d'évaluation des besoins. Ces prêts peuvent être de $1,000 par année, jusqu'à concurrence de $5,000 pour la durée d'un cours universitaire. Pour la première année, le montant des prêts consentis aux étudiants québecois aurait pu, dit-on, s'élever à $13 millions. Ce mode de financement a l'avantage d'utiliser les formes ordinaires d'emprunt aux banques et de s'appuyer sur le crédit du gouvernement fédéral, sans grever le budget provincial de l'aide aux étudiants. Il est vrai qu'en 1964-65, le gouvernement de la Province de Québec a refusé de se prévaloir de cette forme indirecte d'aide aux étudiants universitaires et qu'il a obtenu une compensation égale à l'intérêt des sommes que les étudiants du Québec avaient le droit d'emprunter. Mais il nous semble que cette formule de prêts, administrée par les provinces, mérite d'être étudiée de nouveau. Au moment où la province a besoin de fonds pour investir dans tous les domaines, il faut absolument qu'elle profite de toutes les occasions, qui ne viennent pas en conflit avec sa légitime et indispensable autonomie en matière d'éducation, pour diminuer certains déboursés afin d'augmenter les disponibilités du budget de l'éducation.

b) prêts conjoints

667. Le Service de l'aide aux étudiants comprend une division spéciale de la réadaptation professionnelle des handicapés. En 1964-65, 151 allocations d'études ont été renouvelées tandis que 495 personnes sollicitaient pour la première fois une assistance financière en vue de réaliser leur réadaptation. De ce nombre, 378 étaient de sexe masculin et 117 de sexe féminin. Quarante-quatre étaient mariés et avaient charge de famille. La plupart des candidats provenaient de familles à revenu modeste, et même certains d'entre eux étaient dans une situation financière assez précaire. Cinquante-cinq candidats appartenaient à des familles qui bénéficiaient des allocations sociales du ministère de la Famille et du Bien-Être social; 62 candidats avaient des pensions d'invalide ou d'aveugle et 34 autres recevaient la pension des mères nécessiteuses. Il ne s'agit donc pas tant ici de faire la preuve des besoins financiers, mais il importe beaucoup, avant d'accorder à un candidat une allocation de réadaptation, de savoir ce qui lui convient le mieux comme études ou comme apprentissage. Cette étude des cas peut être longue et délicate; c'est pourquoi, en 1964-65, on n'a pu accorder que 230 des 695 allocations d'études demandées, les autres demandes ayant dû être différées pour analyse plus complète, ou référées à d'autres organismes. Il est souhaitable que les handicapés profitent au maximum des services éducatifs, puisque c'est souvent pour eux la meilleure façon de contrebalancer les inconvénients de leur handicap; ils y ont d'ailleurs

Bourses pour handicapés

un droit strict. La division de la réadaptation professionnelle verra donc, comme les autres, sa tâche et son budget augmenter; elle devra continuer de travailler en collaboration avec le ministère de la Famille et du Bien-Être social.

IV

Conclusion et recommandations

Conclusion et recommandations

668. La Commission, après avoir examiné autant qu'il se peut sous toutes ses faces le problème de la gratuité scolaire et celui de l'aide aux étudiants, en est arrivée aux quelques recommandations qui suivent.

(108) Nous recommandons qu'une distinction nette soit établie entre la gratuité scolaire, c'est-à-dire l'exemption de tout frais de scolarité, et l'aide que peuvent requérir des élèves et étudiants pour défrayer toutes les autres dépenses qu'imposent leurs études.

(109) Nous recommandons que la gratuité scolaire soit instaurée pour tous les élèves du niveau de l'enseignement pré-universitaire et professionnel dispensé dans les instituts.

(110) Nous recommandons que l'enseignement des adultes dispensé par l'État ou d'autres corps publics, en vue d'un diplôme officiel, soit gratuit jusqu'au niveau pré-universitaire et professionnel inclusivement.

(111) Nous recommandons que le ministère de la Famille et du Bien-Être social assume, aux niveaux élémentaire et secondaire, les frais d'internat des enfants de familles nécessiteuses et, au besoin, certains autres frais, tels ceux de vêtement et de transport.

(112) Nous recommandons que les commissions scolaires assurent gratuitement l'enseignement élémentaire et secondaire et les services requis pour les enfants retardés ou handicapés, soit en organisant elles-mêmes cet enseignement et ces services, soit par entente avec d'autres organismes appropriés.

(113) Nous recommandons que le ministère de la Famille et du Bien-Être social ait un service particulier qui, en collaboration avec les services sociaux des écoles, s'occupe d'aider les familles à faible revenu à garder à l'école secondaire leurs enfants qui ont passé l'âge de la scolarité obligatoire.

(114) Nous recommandons qu'au niveau de l'institut un régime de prêts aux étudiants soit institué par le ministère de l'Éducation pour aider tous ceux dont les familles ne peuvent subvenir aux diverses dépenses qu'impliquent les études.

(115) Nous recommandons qu'au niveau universitaire, bien que la gratuité scolaire soit souhaitable à long terme, les frais de scolarité soient maintenus.

(116) Nous recommandons que le prêt maximum fait aux étudiants du niveau de l'institut soit de $300 à $600 et qu'à ce prêt s'ajoute une bourse non remboursable, d'un montant maximum à déterminer selon le montant fixé pour le prêt, de façon à venir en aide aux étudiants particulièrement privés de ressources.

(117) Nous recommandons que, pour le premier grade universitaire, le système actuel de bourses et de prêts soit remplacé par un régime de prêts, dont le montant pourra s'élever de $600 à $1,000 par année, complété par un régime de bourse s'élevant jusqu'à un maximum de $1,000, de façon à venir en aide aux étudiants particulièrement privés de ressources.

(118) Nous recommandons que les prêts consentis aux étudiants ne portent pas intérêt jusqu'à l'expiration de deux années après la fin de leurs études, et soient remboursables par la suite sur une période de dix années environ, pendant laquelle ils porteront intérêt à un taux n'excédant pas 3%.

(119) Nous recommandons que, pour les jeunes filles qui se marient avant d'avoir terminé le remboursement de leur dette, celle-ci ne soit pas transférable au mari, que le délai de remboursement soit prolongé à la naissance d'un premier enfant, à moins que la jeune femme ne continue de travailler, et que la dette soit abolie à la naissance d'un deuxième ou d'un troisième enfant, qu'enfin un comité de spécialistes analyse les conséquences du régime de prêts sur la scolarisation des jeunes filles.

(120) Nous recommandons de fondre en un même système le régime des prêts-bourses ordinaires et les bourses d'études pour la formation universitaire du personnel enseignant, tout en maintenant la possibilité de priorités à l'intérieur de ce système.

(121) Nous recommandons que le nombre des bourses de perfectionnement et des bourses de recherche en vue de la maîtrise ou du diplôme d'études supérieures et du doctorat soit considérablement augmenté.

(122) Nous recommandons que les bourses actuelles de perfectionnement et de recherche soient complétées soit par les employeurs des candidats, soit par un régime de prêts du ministère de l'Éducation.

(123) Nous recommandons que les universités bénéficient d'un budget spécial, approuvé par le gouvernement et le Conseil provincial de la recherche, leur permettant d'offrir elles-mêmes des bourses aux meilleurs étudiants inscrits au doctorat.

(124) Nous recommandons que, pour faire face aux déboursés supplémentaires prévus pour l'aide aux étudiants, le ministère de l'Éducation étudie les possibilités de s'assurer la participation des caisses populaires, des banques et des autres institutions de prêts.

(125) Nous recommandons que le gouvernement provincial s'assure, dans les fonds fédéraux disponibles pour l'aide aux étudiants, toute la part qui revient aux étudiants du Québec et trouve, au besoin, une formule de prêts conjoints.

(126) Nous recommandons que les compagnies soient invitées à accorder ou à fonder des bourses pour les étudiants, en particulier pour ceux qui poursuivent leurs études au-delà du premier diplôme.

(127) Nous recommandons que les établissements postsecondaires et les universités instituent une inscription provisoire des étudiants vers le mois de mars, de façon à permettre à ceux qui font des demandes de prêts ou de bourses au ministère de l'Éducation de connaître la réponse avant le début des cours.

(128) Nous recommandons que le service d'orientation des établissements scolaires, aidé des syndicats ouvriers et agricoles, informe constamment les parents et les étudiants des possibilités de prêts et de bourses qui sont à leur disposition.

C

LES AGENTS DE L'ÉDUCATION

CHAPITRE XII

MISSION, DROITS ET DEVOIRS DES ENSEIGNANTS

Introduction

669. Nous avons dit à plusieurs reprises que le maître est le personnage central de toute entreprise de réforme de l'enseignement.[1] C'est de lui surtout que dépend la qualité de l'école; c'est à lui, pour une bonne part, qu'il appartient de sauvegarder et de développer les valeurs fondamentales de notre univers culturel et de notre organisation démocratique. Notre rapport serait incomplet s'il ne consacrait quelques pages à définir la mission, les droits et les devoirs des enseignants.

I

La mission du maître

L'identification au maître

670. Tout adulte conserve de nombreux souvenirs du temps de sa vie scolaire. Beaucoup se souviennent de leur premier jour de classe; chacun peut reconstituer une liste assez complète des professeurs qui se sont succédés devant lui au cours de sa scolarité. Quelques noms brillent particulièrement dans cette liste et celui de l'un ou l'autre des instituteurs de l'école élémentaire se place pour beaucoup de gens en tête de la liste. Qui ne se souvient de quelle importance et de quelle autorité étaient revêtus à ses yeux d'enfant les maîtres de ses premières années d'étude ? Naïveté, sans doute ! Mais ce que son admiration honorait en la personne de son maître, n'était-ce pas en réalité cette science, cette maturité, cet achèvement de la personne que l'enfant lui attribuait et vers lesquels déjà il tendait naturellement de tout son être. Le maître n'est pas seulement pour l'enfant un dispensateur de connaissances, un surveillant, un guide, un entraîneur; il est un modèle d'homme, l'image de l'adulte qu'il faut devenir.

(1) Voir vol. II, chapitres IV, V et VIII.

L'enseignant :

a) complément des parents

671. Sans doute, au foyer l'enfant s'est ainsi identifié à son père ou à sa mère. « Aux yeux du petit enfant, ses parents sont des dieux tutélaires, tout puissants, omniscients (...) Mais un moment vient où cette vénération aveugle cède la place à une attitude où la critique et la perspicacité interviennent peu à peu pour discréditer les idoles de naguère (...) Il doit subsister de par le monde des êtres d'exception, dignes d'une totale confiance. C'est ainsi que, souvent, le maître de l'école primaire intervient, au matin de la vie, pour relayer le père et la mère dans la fonction capitale de témoin et d'indicateur du Vrai, du Bien et du Beau. »[1] Mais indépendamment de la qualité de la famille, le maître et l'école doivent constituer un enrichissement du milieu humain et éducatif de l'enfant ; ils élargissent son univers et diversifient son expérience. Le maître participe aux devoirs des parents envers l'enfant. Il est pour les parents le collaborateur le plus précieux. L'école serait bien décevante si elle n'était un lieu de rencontre de la jeunesse avec l'élément le plus sain et le plus riche de la génération adulte. L'enfant ne doit y rencontrer personne de médiocre, mais des modèles stimulants pour son esprit, pour sa volonté, pour sa probité. « Tout maître, quelle que soit sa spécialité, est d'abord un maître d'humanité ».[2] L'éducateur est le témoin de la vérité et de la plénitude de l'être. Celui qui assume ce rôle doit être choisi avec le plus grand soin.

b) éducateur

672. Ce serait se tromper que de ne voir dans le maître que celui qui transmet des connaissances. Qu'il le veuille ou non, il est beaucoup plus que cela. Il est un éveilleur ou un endormeur des jeunes esprits ; il est celui qui intéresse ou celui qui rend indifférent, celui qui apprend au jeune à dialoguer ou celui qui l'en rend incapable, celui qui donne une tenue morale, un style de vie ou celui qui absout l'à peu près et autorise le laisser-aller. Et ce ne sont pas les discours moralisateurs à répétition qui engendreront la curiosité d'esprit et la probité des jeunes. « Ce qui compte, ce n'est pas ce qui est dit selon l'ordre du discours, mais ce qui est attesté par l'action significative de la présence ».[3] La personnalité du maître est donc tout entière en cause dans l'enseignement et, plus que ses leçons, c'est sa qualité humaine, même si elle est souvent silencieuse, qui impressionnera véritablement les jeunes et enrichira leur propre qualité humaine. C'est là qu'est l'éducation : dans ce contact, dans ce dialogue implicite d'un jeune élève désireux de s'accomplir avec l'adulte éclairé, équilibré, épanoui et généreux. On ne saurait être trop sévère dans le choix des futurs maîtres ; l'honneur d'une carrière si importante ne doit être accordé qu'aux

(2) Gustave GUSDORF, *Pourquoi les professeurs ?*, Payot, Paris, 1963, p. 37.
(3) Idem, p. 47.
(4) Idem, p. 96.

meilleurs candidats, à ceux seulement qui manifestent vitalité intellectuelle, humanisme et désir de servir.

c) véritable « maître »

673. L'enseignement doit se caractériser par sa qualité intellectuelle et morale. L'éducateur professionnel est chargé d'une fonction éminente; sa mission c'est de représenter devant la jeunesse l'homme à son meilleur. On comprend que de grands maîtres, comme Alain en France, comme Thomas Arnold en Angleterre, aient voulu rester toute leur vie au service de l'adolescence. Leur influence a marqué des générations entières. Leur fidélité à l'enseignement honore cette carrière; leur envergure personnelle illustre ce que doit être le véritable maître. Tout enseignant doit s'astreindre à réfléchir souvent sur le sens du mot « maître » par lequel on détermine sa fonction. L'enseignement d'un véritable maître apporte des connaissances aux élèves, mais il éveille aussi leur esprit, il les familiarise avec de bonnes méthodes de travail, il soutient leur intérêt, il les rend capables et désireux d'étudier par eux-mêmes. Un étudiant qui a eu de bons maîtres possède la curiosité intellectuelle, il sait interpréter, analyser, synthétiser, il sait s'exprimer, il sait travailler. Les étudiants, leurs parents, les citoyens n'attendent pas moins des enseignants que ces résultats. Pour les atteindre et pour être dignes du titre de maîtres, les enseignants se souviendront qu'ils doivent tendre à une véritable supériorité de l'esprit et du cœur.

d) personnalité sociale

674. L'enseignant tel que nous venons de le décrire est entouré d'un respect particulier. On est spécialement exigeant pour le maître, pour sa conduite, pour sa tenue. On le prie d'assumer diverses responsabilités sociales, on porte attention à ses témoignages. Il faut se rendre compte que le maître, s'il possède la qualité qu'on attend de lui, a un rôle social à jouer. Son influence doit s'exercer pour éclairer la société, pour l'animer, pour la corriger au besoin. Les perspectives qui sont propres au maître, celle de la qualité de l'homme, celle d'une hiérarchie des valeurs, le maître doit les rappeler à ses concitoyens, il doit entrer dans les combats qu'il croit nécessaires pour sauvegarder ces valeurs. Plus que tout autre, l'enseignant doit être lucide. Il doit se rendre compte que nous vivons dans un monde qui est différent de celui d'hier. Ce monde est devenu infiniment plus complexe, beaucoup plus mouvant : les problèmes socio-politiques ont pris une ampleur déconcertante. Le maître doit le savoir et considérer qu'il est l'un de ceux qui peuvent et doivent agir pour trouver des solutions à ces problèmes. Il ne s'agit pas de se laisser accaparer par ceux-ci au point de négliger sa tâche d'enseignement; il s'agit de voir que son enseignement doit être approprié aux conditions d'une société nouvelle et se prolonger dans l'action sociale. Le maître doit se souvenir en particulier que

la réforme de l'enseignement dépend surtout de lui. Le véritable éducateur s'impose à l'attention de ses concitoyens. Peut-être le maître est-il devenu plus anonyme dans les grandes agglomérations de population et a-t-il perdu son prestige dans une civilisation de plus en plus technologique. Pour une part, c'est peut-être que le maître lui-même, dans un trop grand nombre de cas, n'a pas eu l'envergure requise pour dominer la situation, se faisant anonyme parmi les anonymes et médiocre parmi les médiocres. Il importe donc que le rôle du maître soit bien défini, qu'il soit bien compris par lui-même et par ses concitoyens, que le maître soit placé dans les conditions requises pour bien remplir sa mission, que ses droits et devoirs soient clairement déterminés.

II

La profession de l'enseignement

Un problème complexe

675. La profession enseignante au Québec n'a pas encore trouvé son unité ni réussi à se définir. C'est un peu la même situation ailleurs dans le monde. Cette définition d'un statut professionnel pour l'enseignant constitue un problème complexe. Il est difficile de confondre dans une même définition le professeur d'université et l'instituteur de l'école élémentaire. Il faut se rendre compte par ailleurs que la signification du mot « profession » est en pleine évolution. On applique aujourd'hui le mot « profession » à la plupart des emplois : on parle, par exemple, d'enseignement technique et professionnel. Les enseignants, eux, revendiquent une autonomie de leur profession comparable à celle qu'on reconnaît aux professions dites « libérales ». Mais cette définition ne correspond-elle pas à un contexte sociologique maintenant dépassé ? Au moment où les professions traditionnelles doivent repenser leurs droits, privilèges et devoirs, la définition d'un statut professionnel pour les enseignants doit s'élaborer dans la perspective de l'évolution en cours et non pas en calquant une image déjà périmée. Maintenant que l'État assume plus que jamais, et de façon nouvelle, ses responsabilités à l'égard du bien commun, maintenant que de plus en plus les disciplines et les carrières se compénètrent, on peut se demander s'il est encore légitime de revendiquer un statut professionnel au sens traditionnel du terme. La socialisatio. entraîne un jeu d'interrelations entre les divers groupes professionnels et un droit de regard sur chacun d'eux de la part de l'État, gardien du bien commun. Il y a une intégration des professions dans le contexte sociologique actuel qui oblige à remettre en question leur statut traditionnel tout en préservant la part d'autonomie qui leur est indispensable.

676. On définit habituellement la profession en énumérant ses caractéristiques.[5] La profession, nous semble-t-il, implique fondamentalement une formation intellectuelle de niveau supérieur et un entraînement poussé en vue d'appliquer à la satisfaction des besoins de l'homme les ressources d'une science ou d'un art. L'homme de profession porte une responsabilité particulière devant le public et devant les individus : il lui incombe de mettre sa science et son habileté au service des besoins fondamentaux de la société. Sa qualité personnelle et les besoins de ses concitoyens l'engagent de façon permanente dans un champ déterminé d'activité; il doit veiller à ce qu'un minimum de qualité et le progrès constant du service soient assurés, ce qui l'oblige à s'associer à ses collègues du même champ d'action. Préparation d'ordre supérieur et responsabilité sociale importante nous paraissent définir la profession, cependant que la stabilité dans la carrière et la participation à l'association professionnelle nous paraissent la manifester.

La notion de profession

677. Théoriquement, l'enseignant est certainement un homme dont la formation intellectuelle doit être de niveau supérieur; il doit avoir reçu un entraînement poussé, en vue d'appliquer à la formation de l'homme les ressources des sciences de l'éducation. Il n'est pas nécessaire de démontrer que l'enseignant porte une grande responsabilité devant le public et devant les individus. L'enseignant, muni de cette préparation et répondant à un si important besoin, fera normalement carrière et il voudra s'associer aux autres enseignants pour mieux accomplir son oeuvre et pour défendre ses droits. Ainsi, sans aucun doute, l'enseignement peut avoir toutes les caractéristiques d'une profession.

L'enseignement: une profession

678. Il est évident cependant que la préparation intellectuelle de l'instituteur n'est pas celle du professeur d'université. Par ailleurs, quoique encore insuffisant, l'entraînement pratique à l'enseignement est plus poussé chez les instituteurs que chez les professeurs d'université, du moins chez ceux qui ne sont pas passés par l'enseignement élémentaire ou par l'enseignement secondaire. Tous les enseignants portent la même responsabilité devant le public et devant les étudiants et les parents. Aux différents niveaux de l'organisation

Les traits de la profession enseignante au Québec

---

(5) Voici, par exemple, comment la décrit un ouvrage américain :

1. La profession implique un travail surtout intellectuel
2. La profession requiert un ensemble de connaissances spécialisées
3. La profession impose une préparation prolongée
4. La profession exige un perfectionnement continuel pendant la pratique
5. La profession est une carrière
6. La profession détermine elle-même ses normes
7. La profession met l'accent sur le service à rendre plutôt que sur la rémunération à recevoir
8. La profession s'incarne dans une organisation unifiée.

(National Education Association, Division of Field Service, *"The Yardstick of a Profession"*, Institute on Professional and Public Relations, Washington, D.C. : The Association, 1948, p. 8 — Reproduit dans A. J. Nuggett et T.)

scolaire, le nombre grandit de ceux qui font carrière. Nous verrons aussi que les maîtres se sont groupés de diverses façons pour défendre leurs intérêts mais aussi pour veiller à la qualité de l'enseignement. Nous avons l'impression que les traits d'une véritable profession se dessinent de mieux en mieux chez les enseignants de notre province. Il n'est pas interdit d'espérer que, dans quelques années, la profession enseignante du Québec sera vraiment unifiée et prestigieuse.

III

L'évolution de la profession enseignante au Québec

Une profession nombreuse

679. En effectifs, les enseignants constituent le plus important groupe professionnel du Québec. Ces effectifs vont encore grossir considérablement au cours des prochaines années. La généralisation de l'enseignement secondaire, le développement de l'enseignement pré-universitaire et professionnel, de l'enseignement supérieur et de l'éducation permanente vont gonfler les rangs des enseignants. En 1961, il y avait en tout 70,000 enseignants au Québec, y compris les professeurs d'université; en 1980, il y aura en tout 100,000 enseignants : 80,000 à l'élémentaire et au secondaire, 10,000 au niveau pré-universitaire et professionnel et à peu près autant au niveau universitaire. S'il y a là un sérieux problème de quantité, le problème de la qualité des enseignants est plus grave encore. Cette qualité dépendra d'une préparation plus poussée des enseignants et des conditions de travail qui leur seront faites. Les enseignants eux-mêmes doivent contribuer par leur organisation professionnelle à trouver des solutions appropriées aux problèmes de recrutement et de perfectionnement des maîtres.

Un mouvement récent

680. C'est depuis une trentaine d'années seulement que les enseignants catholiques ont commencé à se grouper professionnellement, les protestants l'ayant fait il y a cent ans. La compartimentation de notre système scolaire se retrouve aussi dans la multiplicité des associations d'enseignants. La langue, la religion, l'état de vie des enseignants, le caractère privé ou public des établissements scolaires, les niveaux de l'enseignement : autant de facteurs qui ont déterminé les cadres des associations d'enseignants.

Les enseignants de langue française :

a) les religieux

681. Du côté catholique, pendant la première moitié du 20e siècle, les enseignants religieux ont occupé une place prépondérante dans l'enseignement élémentaire et secondaire. Leur proportion a diminué considérablement au cours des dernières années et les instituteurs laïques ont pris la relève dans beaucoup d'établissements scolaires. Les religieuses et les religieux enseignants se trouvant

déjà groupés en communautés ne semblaient pas éprouver le besoin de se regrouper entre eux ni de se joindre aux enseignants laïques dans une association professionnelle. Toutefois, depuis quelques années, existent l'Association des religieuses enseignantes du Québec et la Fédération des frères éducateurs du Canada. De plus, des religieux et religieuses ont commencé à s'inscrire comme membres des associations d'instituteurs, ce qui en fait des membres de la Corporation des instituteurs et institutrices catholiques du Québec. S'il est adopté, un projet de loi présenté à la Législature du Québec permettra aux religieuses et aux religieux enseignants d'adhérer directement à la C.I.C. Celle-ci prendrait alors le nom de Corporation des enseignants catholiques du Québec.

b) la CIC

682. La Corporation des instituteurs et institutrices catholiques du Québec, créée en 1946, groupe les 45,000 instituteurs et institutrices laïques enseignant dans les écoles élémentaires et secondaires relevant des commissions scolaires. Selon la loi actuelle, tous les laïques enseignant dans les écoles publiques françaises sont automatiquement membres de la C.I.C.; ils peuvent toutefois s'en retirer. Les instituteurs et les institutrices ont organisé à l'intérieur de la C.I.C. des associations locales et régionales : il y avait, en 1964-1965, 200 syndicats professionnels, regroupés en 19 fédérations diocésaines. Ces syndicats devront correspondre à l'avenir au territoire des commissions scolaires régionales et leur nombre sera réduit à une soixantaine. Les fédérations devront être regroupées en une dizaine de zones correspondant aux régions économiques. La négociation des traitements et des conditions de travail des enseignants s'est faite jusqu'à présent entre les syndicats locaux de la C.I.C. et chacune des commissions scolaires. Récemment, les associations de commissions scolaires ont été autorisées à négocier au nom des commissions scolaires qui en font partie. La régionalisation de la négociation est déjà un fait accompli dans quelques parties de la province. Tout en poursuivant ses efforts pour améliorer les conditions de travail et les traitements de ses membres, la C.I.C. joue un rôle pédagogique grandissant. L'Association des directeurs généraux des écoles, la Fédération provinciale des principaux d'écoles, l'Association professionnelle des professeurs laïques des écoles normales catholiques, l'Association des instituteurs et institutrices catholiques retraités et la Fédération des normaliens du Québec sont des groupements affiliés à la Corporation des instituteurs et constituent des organismes relativement autonomes à l'intérieur de celle-ci. Ne font pas partie de la C.I.C., ni l'Association canadienne des jardinières d'enfants, ni l'Association des techniciennes en sciences familiales, ni l'Association des bibliothécaires, ni l'Association des conseillers d'orientation scolaire et professionnelle.

c) le Syndicat professionnel des enseignants

683. La fragmentation du système d'éducation a malheureusement conduit à la compartimentation entre les maîtres des écoles publiques et ceux des établissements d'État et des établissements privés. Les professeurs enseignant dans des écoles relevant de l'État, écoles de métiers et instituts de technologie, d'une part, et écoles normales, d'autre part, ont leurs associations respectives. L'Association professionnelle des professeurs de l'enseignement spécialisé et l'Association des professeurs laïques des écoles normales se sont regroupées dans les cadres de la Confédération des syndicats nationaux, sous le nom de Syndicat professionnel des enseignants de l'État du Québec. L'Association des professeurs laïques de l'enseignement classique fait aussi partie de ce nouveau groupement. Les enseignants clercs et religieux des collèges classiques ne sont pas groupés en association.

d) les professeurs d'université

684. Chacune des universités de langue française a son association de professeurs : l'Association des professeurs de l'Université Laval, l'Association des professeurs de l'Université de Montréal et l'Association des professeurs de l'Université de Sherbrooke. Il y a maintenant l'Association provinciale des universités de langue française qui est rattachée à l'Association canadienne des professeurs d'université.

e) les dirigeants des établissements scolaires

685. Il existe, au niveau de la direction des établissements scolaires, des organismes comme l'Association des instituts familiaux, l'Association professionnelle des inspecteurs d'écoles catholiques, la Fédération des collèges classiques, le Comité des recteurs d'universités.

f) l'Association d'éducation du Québec

686. La plupart des associations d'éducateurs catholiques de langue française du Québec, et d'autres organismes, telle la Fédération des commissions scolaires, ont senti le besoin de se rencontrer et d'étudier ensemble des problèmes communs, et ont créé l'Association d'éducation du Québec. Cet organisme n'a pas d'autorité sur ses membres et ne se compose pas seulement d'enseignants.

Les associations des enseignants de langue anglaise :

a) la PAPT

687. The Provincial Association of Protestant Teachers fut la première association d'enseignants du Canada. Elle fut fondée en 1864. Au début, cette association n'était pas strictement professionnelle : on trouvait dans ses rangs des membres du Conseil de l'instruction publique, des commissaires d'écoles, des professeurs d'universités. Elle a compté parmi ses premiers présidents des principaux de McGill et des évêques anglicans. Toutefois, depuis longtemps, seules les personnes possédant un brevet d'enseignement sont membres de la PAPT. En 1945, la loi rendait automatique l'adhésion à la PAPT des instituteurs de l'enseignement élémen-

taire et de l'enseignement secondaire; une clause leur permet cependant de s'en retirer. On trouve aussi actuellement dans les rangs de la PAPT les administrateurs scolaires, les professeurs chargés de la formation des maîtres et les fonctionnaires protestants du ministère de l'Éducation. Cette association joue un rôle actif en vue d'élever les standards de l'enseignement, d'améliorer les services scolaires et d'établir de meilleures relations entre le personnel enseignant et le public.

b) la PACT

688. De leur côté, les 2,500 enseignants catholiques de langue anglaise sont réunis depuis 1962 dans The Provincial Association of Catholic Teachers. Cette association groupe les enseignants religieux et laïques, les administrateurs scolaires et les professeurs d'écoles normales.

c) les universités anglaises

689. Chacune des universités anglaises du Québec a aussi une association de professeurs : McGill Association of University Teachers, Sir George Williams Association of University Teachers, Bishop's Association of University Teachers. Ces associations ne sont pas regroupées provincialement, mais elles sont rattachées à l'Association canadienne des professeurs d'université.

Les associations canadiennes

690. Plusieurs associations professionnelles d'enseignants du Québec sont affiliées à des organismes canadiens. L'Association canadienne d'éducation englobe les ministères de l'Éducation des dix provinces du Canada, et ses assemblées annuelles sont des occasions d'échanges aussi bien pour les ministres de l'Éducation et leurs principaux adjoints que pour les administrateurs scolaires et les enseignants. La Canadian Teachers Federation groupe les associations d'instituteurs de toutes les provinces, sauf la Corporation des instituteurs et institutrices catholiques du Québec. L'Association canadienne des éducateurs de langue française donne des occasions de fraterniser et d'étudier certains problèmes communs à toutes les associations d'éducateurs de langue française, tant du Québec que des autres provinces. Le Canadian College of Teachers a été fondé récemment; il vise à l'établissement de standards professionnels communs à toutes les provinces et sollicite des bourses d'études pour les maîtres. L'Association des universités et collèges du Canada et l'Association canadienne des professeurs d'université favorisent les échanges d'opinions et d'informations entre les universitaires de langue française et les universitaires de langue anglaise. Dans l'ensemble, si les organisations professionnelles des enseignants du Québec se sont développées selon leur propre esprit et leurs propres préoccupations, elles ont su participer à la vie canadienne et sont bien informées de la situation de l'éducation en dehors du Québec.

L'unité de la profession enseignante :

a) les enseignants

691. Les associations d'enseignants sont en pleine évolution sur plus d'un point. L'une des premières questions qui se posent est celle-ci : est-il souhaitable que tous les enseignants, tant ceux du niveau supérieur que ceux des niveaux élémentaire, secondaire, pré-universitaire et professionnel se retrouvent dans les cadres d'un seul et même organisme partageant avec l'État le droit de les admettre à l'exercice de leur profession ? Il ne semble pas que ce soit possible ni nécessaire, du moins dans l'immédiat. Les différences de préparation entre les professeurs d'université et les maîtres de l'élémentaire et du secondaire, les différences de buts, de méthodes, de structures entre l'enseignement supérieur et les autres enseignements, tout risque de rendre extrêmement difficile la mise sur pied et la vie d'un organisme qui voudrait regrouper juridiquement tous les enseignants. Il faut souhaiter cependant que tous les enseignants de l'élémentaire et du secondaire polyvalent fassent partie de la même association. Nous avons suggéré de diverses façons qu'on évite de trop couper l'un de l'autre ces deux enseignements : nous avons souhaité que les maîtres de l'élémentaire comme ceux du secondaire soient formés à l'université et que le plus grand nombre possible des maîtres de l'élémentaire soient porteurs d'une licence comme ceux du secondaire; nous avons souhaité une continuité, une transition sans heurt entre l'élémentaire et le secondaire qui suppose que les maîtres ne soient pas des étrangers les uns pour les autres mais aient à se retrouver fréquemment, comme leur en donnerait l'occasion l'appartenance à une seule et même association professionnelle. Rien n'empêcherait d'ailleurs cette association de créer des groupements internes favorisant l'étude de problèmes particuliers. Nous nous réjouissons de l'intention des enseignants religieux de prendre place dans les rangs des associations d'instituteurs. Les religieux et religieuses qui enseignent sont, sur le plan professionnel, des maîtres comme les autres et de sérieuses raisons militent en faveur de leur participation à l'organisation professionnelle des enseignants. Il reste à voir si les professeurs de l'enseignement pré-universitaire et professionnel devraient se grouper avec ceux de l'enseignement supérieur, avec ceux de l'enseignement élémentaire et secondaire ou encore s'ils devaient constituer une association distincte. Il leur appartiendra d'en décider dans la perspective de l'unité de la profession enseignante et des objectifs propres à l'enseignement pré-universitaire et professionnel.

b) les administrateurs scolaires

692. Les directeurs généraux et les principaux des écoles de l'enseignement public ont rattaché leurs associations à celle des maîtres à l'emploi des commissions scolaires. Cela comporte l'avantage de rapprocher les uns des autres dirigeants et dirigés et de leur procurer des contacts caractérisés par la solidarité professionnelle. Les administrateurs scolaires doivent toutefois sauvegarder l'auto-

nomie de leurs associations, de sorte que puisse s'exprimer librement et, au besoin, fortement leur point de vue particulier.

IV

Les droits des enseignants

Responsabilité des enseignants quant à leur profession

693. En définitive, il appartient aux enseignants eux-mêmes de se définir et de juger si des distinctions doivent subsister entre leurs différentes associations. Nous n'allons donc pas trancher cette question mais souhaiter simplement que leur statut professionnel s'établisse à la lumière de l'orientation que nous voulons indiquer. Les enseignants doivent prendre en main leur propre évolution, fixer leurs objectifs et déterminer les étapes qui les conduiront à une véritable attitude professionnelle. Les considérations du présent chapitre veulent surtout éclairer le problème et préparer certaines recommandations générales à partir desquelles de nouvelles études seront sans doute nécessaires.

La préparation des maîtres

694. Les associations d'enseignants doivent s'intéresser activement aux améliorations nécessaires dans la préparation des maîtres. Dans les volumes précédents de notre rapport, nous avons formulé plusieurs recommandations dont l'application contribuerait à améliorer la qualité professionnelle et le prestige social du maître. En situant la formation des instituteurs au niveau universitaire, nous avons recommandé la première mesure requise pour que l'enseignement puisse se comparer aux autres professions. Les maîtres actuels et futurs ont droit à une attention spéciale de la part des universités, quant à l'administration des détenteurs actuels de diplômes d'école normale, quant aux possibilités de perfectionnement des maîtres, à temps partiel ou à temps complet, et quant au développement des facultés des Sciences de l'éducation.

Liberté des enseignants

695. Nous avons aussi recommandé qu'on laisse à l'enseignant plus de latitude et d'initiative dans l'exercice de ses fonctions. Une formation préalable désormais plus poussée justifie qu'on accorde à l'enseignant plus d'autonomie. Les programmes, les systèmes de contrôles et d'examens devront évoluer dans ce sens: c'est ce que nous avons déjà recommandé. Il semble bien que ce problème ne se pose pas de la même façon au niveau de l'enseignement supérieur. Le professeur d'université doit jouir d'une entière liberté pour exposer la matière qu'il enseigne. Cela ne signifie pas toutefois que le professeur dispose d'une chaire à l'université pour exprimer ses opinions sur tous les sujets. Il arrive parfois, aux divers niveaux de l'enseignement, que certains professeurs passent beaucoup du temps destiné à l'enseignement à faire de l'endoctrinement, à défendre, par exemple, leurs options

politiques personnelles. Ces abus devraient être réprimés par l'organisation professionnelle des enseignants. Est-il nécessaire d'ajouter que l'autorité scolaire doit respecter entièrement la liberté de conscience des enseignants et éviter toute forme de discrimination. Nous croyons cependant que les diverses associations d'enseignants devraient élaborer ensemble un code d'éthique professionnelle. Le gouvernement devra sanctionner ce code et donner aux associations d'enseignants les pouvoirs nécessaires pour le faire respecter.

Consultation et participation

696. Souvent, dans les écoles publiques, des décisions relevant de la compétence professionnelle des maîtres sont prises par le président ou le secrétaire-trésorier de la commission scolaire. Parfois les maîtres ne sont même pas consultés. Nous espérons que, par l'organisation des commissions scolaires régionales et la création du poste de directeur général, on pourra remédier à ces abus. Il faudra que la commission scolaire régionale et le directeur général établissent des mécanismes de consultation des maîtres et fassent en sorte que ceux-ci soient représentés dans tous les conseils où se discutent les problèmes pédagogiques et professionnels du milieu scolaire. La même mesure s'impose dans les établissements privés. Nous avons souhaité par ailleurs que les professeurs de l'enseignement pré-universitaire et professionnel et les professeurs de l'enseignement supérieur soient présents dans les conseils d'administration et dans les commissions et comités où s'élabore l'orientation générale des établissements où ils enseignent. Les enseignants ont le droit et le devoir de participer activement à la direction de l'enseignement : ils en sont les spécialistes.

Conditions d'emploi

697. Il importe de se demander ici dans quelle mesure il serait souhaitable de voir tous les enseignants devenir des fonctionnaires comme le sont actuellement ceux des instituts de technologie, par exemple. Les maîtres de l'élémentaire et du secondaire sont actuellement les employés des commissions scolaires; ce sont les commissaires d'écoles qui les emploient, c'est avec eux qu'ils discutent et règlent la question de leurs traitements et celle de leurs conditions de travail. Dans le nouveau régime scolaire que nous proposons, cette négociation des traitements des instituteurs doit-elle rester la responsabilité des commissions scolaires et des conseils de développement scolaire ou se faire désormais avec le ministère de l'Éducation ? Nous sommes d'avis qu'il faut garder aux commissions scolaires régionales le droit de choisir les maîtres qui enseignent dans leurs écoles. Par ailleurs, il nous semble que, dans le contexte d'un plan de développement scolaire, d'une péréquation des revenus, d'une planification de l'enseignement dans la province, la négociation des traitements des instituteurs ne peut plus se continuer dans le climat de surenchère qui dure déjà depuis

plusieurs années. Les instituteurs ont su tirer parti d'une situation plutôt désordonnée et nous ne saurions les en blâmer. Mais nous croyons que la négociation doit se faire sur un plan plus vaste que celui de la localité ou de la région. C'est pourquoi nous avons recommandé que partout où le conseil de développement scolaire sera créé, on lui confie immédiatement la responsabilité de négocier les conventions collectives. La normalisation des revenus et des dépenses des commissions scolaires que le gouvernement provincial a opérée signifie que ce dernier exerce dorénavant une influence sur les négociations où se règlent les conditions de travail des maîtres. À notre avis, cette négociation devra, dans un avenir rapproché, s'effectuer au sein d'un comité conjoint provincial, groupant d'une part des représentants du ministre de l'Éducation, des représentants des commissions régionales et des conseils de développement scolaire et, d'autre part, des représentants du personnel enseignant et du personnel non enseignant. Cela ne signifie pas nécessairement une échelle unique pour toute la province et cela n'enlève rien aux pouvoirs de réclamation que le code du travail garantit aux maîtres. Il s'agit plutôt d'ordonner dans un plan d'ensemble l'évolution des traitements des enseignants. Une loi soigneusement préparée à la lumière des observations de tous les intéressés devra clairement régir cette négociation provinciale.

Parité des traitements :

a) entre enseignants masculins et féminins

698. La parité des traitements entre enseignants féminins et masculins est une mesure nécessaire et qui doit être réalisée le plus tôt possible. On devrait aussi songer, assez rapidement, à créer une possibilité d'emploi à demi-temps pour les femmes mariées, de façon à recruter toutes les personnes compétentes désireuses d'enseigner. La présence d'un nombre grandissant de femmes mariées dans l'enseignement semble souvent mettre à l'épreuve cet esprit d'équipe que nous souhaitons trouver dans le personnel enseignant de chacune des écoles. Les enseignants n'acceptent pas tous de bon gré la femme mariée dans leurs rangs, et celle-ci parfois ne se préoccupe pas assez de bien s'intégrer au personnel de l'école où elle enseigne. Nous croyons que, particulièrement en cette période de pénurie d'enseignants bien qualifiés, il ne faut pas hésiter à faire appel aux femmes mariées qui possèdent compétence et expérience. Le personnel enseignant d'une école doit les accueillir et leur faciliter l'accord entre l'activité professionnelle et la vie familiale. Il le fera sans doute volontiers si, de son côté, l'institutrice mariée manifeste sa volonté de s'intégrer le plus possible à la vie scolaire et de compenser de quelque façon pour les conditions particulières qu'il peut être nécessaire de lui accorder. La femme mariée qui revient enseigner doit être bien consciente de la difficulté qu'elle peut créer dans l'équipe des professeurs de son école si elle ne manifeste pas suffisamment de présence, d'attention et de générosité.

b) entre enseignants laïques et religieux

699. Les associations d'enseignants, pour réaliser l'unité de la profession et augmenter leurs effectifs, et aussi pour éviter que ne s'établisse une concurrence fondée sur l'inégalité des traitements, ont récemment réclamé une parité de traitements entre les enseignants laïques et les enseignants religieux. La question est complexe et réclamera une étude qui devra se faire en collaboration entre les autorités religieuses, les associations d'enseignants concernées, des économistes et des représentants du gouvernement.

Les traitements des professeurs des instituts et des universités

700. Comme nous l'avons recommandé au chapitre X, la détermination des traitements des professeurs de l'enseignement préuniversitaire et professionnel et des professeurs de l'enseignement supérieur doit aussi se faire de façon ordonnée et coordonnée. Les instituts doivent tenir compte les uns des autres au moment où ils établissent les traitements de leurs professeurs; il en est de même des universités. Le gouvernement qui les subventionne largement ne peut non plus être absent des négociations. Il semble impossible, à ces niveaux comme aux autres, d'assurer une juste répartition des fonds publics sans avoir recours à des mesures s'apparentant à la fixation d'une échelle provinciale des traitements. L'Office pour le développement de l'enseignement supérieur dont nous avons proposé la création devrait assumer la responsabilité d'étudier ce problème et de trouver des formules d'entente entre les universités et les associations des professeurs d'universités au sujet des traitements et des conditions de travail de ces derniers. Un comité de même nature devrait accomplir le même travail pour assurer que s'effectue dans l'ordre et dans la justice l'établissement des traitements et des conditions d'emploi des professeurs des instituts.

Sécurité d'emploi

701. Si on le considère comme un spécialiste de l'enseignement, on n'hésitera pas à examiner de près la question de la stabilité et de la sécurité d'emploi de l'enseignement. À l'heure actuelle, le code scolaire n'autorise que des contrats individuels d'une durée d'un an entre les commissions scolaires et les maîtres. Par ailleurs, une commission scolaire peut congédier un maître sans lui donner de raison; toutefois, depuis 1963, ce dernier peut demander des explications à la commission scolaire qui le destitue de son emploi et, s'il compte trois années de service à l'emploi de cette commission scolaire, il peut en appeler à un tribunal d'arbitrage. Comme ce droit n'est acquis qu'après trois années de service dans la commission scolaire en cause, tous les maîtres d'expérience qui passent ces années-ci à l'emploi des commissions scolaires régionales nouvelles se trouvent sans moyen de défense pendant trois ans, quant à leur sécurité d'emploi. Il faut se rendre compte que, jusqu'à ces dernières années, dans un grand nombre de commissions scolaires, la pratique était de congédier automatiquement tout le personnel enseignant, en bloc, à chaque fin d'année scolaire. La com-

mission n'avait pas de raison à donner et elle réengageait ensuite qui elle voulait. C'est encore ce qui se fait à certains endroits. La tentation semble forte de contourner la loi: par exemple, on ne garde pas un enseignant pendant plus de deux ans, surtout si son expérience commande un traitement relativement élevé; on le congédie sans avoir à donner de raison et on recommence un autre cycle de deux ans avec un autre maître. Dans le passé, la sécurité d'emploi était donc nulle pour les enseignants. Après de longues années de revendications de la part des maîtres, le code scolaire a été amendé, mais on en est resté à la formule du contrat annuel. Bien sûr, il faut laisser aux commissions scolaires les moyens de congédier un maître quand celui-ci ne leur donne pas satisfaction. Mais, dans tous les cas, qu'il s'agisse d'un débutant ou d'un maître chevronné, une commission scolaire devrait être tenue de justifier, sur demande, un avis de congédiement. Par ailleurs, un maître qui a fait ses preuves au service d'une commission scolaire pendant trois ou cinq années ne pourrait-il pas bénéficier d'un certain statut de permanence ? Il faudrait peut-être appliquer à tous les enseignants une formule s'apparentant à celle qui accorde la permanence d'emploi aux professeurs d'université lorsqu'ils sont promus à l'agrégation ou au titulariat. La sécurité d'emploi de l'enseignant lui permettrait de vaquer à ses devoirs professionnels avec plus d'assurance et elle favoriserait la stabilité du corps professoral de chaque établissement.

Éthique professionnelle

702. L'autorité et le prestige de la profession enseignante dépendent de la volonté des maîtres de se grouper en association, mais surtout de l'activité qu'ils y exercent. Ce groupement est un fait accompli et les efforts des enseignants leur ont valu de rapides progrès sur le plan des traitements et des conditions de travail. Les associations d'enseignants des divers niveaux ont aussi entrepris de contribuer au perfectionnement de leurs membres et de surveiller leur conduite professionnelle. A cette dernière fin, nous avons déjà souhaité que la loi reconnaisse plus de pouvoirs aux associations d'enseignants: celui en particulier d'imposer un véritable code d'éthique aux enseignants et celui d'exercer conjointement avec le ministère de l'Éducation des sanctions efficaces, lorsque c'est nécessaire. S'il est important de faire plus confiance que dans le passé à chacun des enseignants, il l'est aussi de confier plus de responsabilités à l'association qui les groupe. L'autorité scolaire se trouvera ainsi libérée d'une partie de son fardeau et les maîtres devront assumer une plus grande responsabilité professionnelle. Cela est vrai sur le plan régional comme sur le plan provincial. Nous avons déjà recommandé que les associations d'enseignants soient représentées au comité de certification des maîtres. Peut-être pourrait-on donner à ces associations un rôle consultatif important dans l'élaboration des programmes de

formation des maitres. « Le contrôle des normes de la compétence professionnelle de chaque éducateur et de sa conduite professionnelle est sans doute la plus importante fonction des associations d'éducateurs ».[6] Nous savons que des groupements comme l'ACELF et la PAPT ont proposé un code à l'intention de leurs membres. Ces textes demandent sans doute à être complétés et perfectionnés et les associations professionnelles doivent être en mesure d'en contrôler l'application et de sanctionner les manquements.

Le droit de grève

703. La loi reconnait désormais le droit de grève aux enseignants. Alors qu'il y a quelques années à peine, la majorité d'entre eux étaient dépourvus même du droit à l'arbitrage, voici que tous peuvent recourir maintenant à l'arbitrage et, dans certaines conditions, à la grève. Nous souhaitons que les enseignants ne se servent de la grève qu'à bon escient. A notre avis, ils ne peuvent utiliser ce droit aussi librement que les autres catégories de travailleurs. Les éducateurs doivent s'abstenir de tout geste qui ferait croire qu'ils font passer leur bien particulier avant le bien commun. Sans doute il n'est pas facile d'apprécier les valeurs en cause dans un conflit de travail. Mais les enseignants doivent être conscients que, sauf dans des situations très graves, leurs arrêts de travail, même s'ils leur apportaient des gains immédiats, compromettront leur prestige dans la société et peut-être leur autorité auprès des élèves.

Droit de participation des enseignants

704. Nous nous réjouissons de voir que le règlement promulgué pour effectuer la réforme de l'enseignement élémentaire et de l'enseignement secondaire demande qu'on tienne compte de l'avis des enseignants pour l'organisation de l'enseignement dans chaque établissement. Dans la même perspective, nous souhaitons qu'on accorde une place aux représentants des enseignants, là où ce n'est pas encore le cas, dans les conseils pédagogiques des commissions scolaires régionales et dans les conseils d'administration des instituts et des universités.

Fonds de pension

705. Nous ne pouvons terminer cet exposé sur les droits des enseignants sans aborder la question de la pension accordée aux retraités de l'enseignement. Les données du problème se sont modifiées dernièrement à cause de l'établissement d'un plan universel de retraite. La loi du fonds de pension des fonctionnaires de l'enseignement vient d'être remplacée par la loi du régime de retraite des enseignants. Nous devons déplorer que, pendant longtemps, la province n'ait accordé à un grand nombre de retraités de l'enseignement que de misérables pensions. En 1964-

(6) A. N. WHITEHEAD, "Adventures of Ideas". Cité par James M. Paton dans « *Le statut professionnel des éducateurs* », Conférence canadienne sur l'éducation, 1961.

1965, il se trouvait encore mille retraités de l'enseignement qui recevaient une pension inférieure à $1,000 par année ou ne dépassant pas $1,000, c'est-à-dire moins de $20 par semaine. La situation avait été encore plus affligeante au cours des années antérieures. Par suite des faibles traitements qui ont été longtemps payés aux institutrices, celles-ci, au moment de leur retraite, ne reçoivent qu'une pension tout à fait insuffisante. Nous devons prendre conscience que nous réduisons, la plupart du temps, les maîtres âgés à un véritable dénuement. A l'avenir, le régime de retraite des enseignants sera coordonné avec le plan universel de retraite. Nous n'entrerons pas dans l'étude des modalités d'application de ces lois. Nous voulons affirmer toutefois le devoir qui incombe à notre société d'assurer une pension convenable à ceux et à celles qui ont consacré leur vie à l'enseignement. Il faudra accorder une attention spéciale aux instituteurs et aux institutrices qui sont déjà retraités depuis quelques années et dont la pension est très faible parce qu'elle est basée sur les traitements insuffisants qu'ils ont reçus tout au long de leur carrière. Il nous semble que le minimum de la pension versée aux instituteurs et aux institutrices retraités, quelle qu'ait été leur contribution au fonds de pension des fonctionnaires de l'enseignement, ne devrait pas être inférieur à $2,000 par année.

V

Les devoirs des enseignants

Devoir de compétence

706. Nous avons déjà eu l'occasion de dire que le principal devoir du maître, c'est celui de la compétence. Quelles que soient les mesures prises pour hausser le niveau des études préparatoires à la pratique de l'enseignement, le professeur devra pendant toute sa carrière continuer de se perfectionner. Dans tous les domaines le savoir s'enrichit de plus en plus rapidement et, pour ne pas être dépassé, ne serait-ce que dans le propre champ de sa spécialité, un professeur n'a pas d'autre choix que de poursuivre sans cesse ses études. Le fait qu'il cesse d'étudier et de se cultiver porte à douter de la qualité professionnelle d'un maître. Un professeur ne doit pas considérer comme une surcharge la nécessité de poursuivre des études ou des recherches personnelles. Mais, dans la détermination du service du maître, l'administration scolaire devra tenir compte du temps que l'enseignant consacre à des études régulières. Par ailleurs, les associations d'enseignants doivent être consultées pour l'organisation des cours de perfectionnement destinés aux maîtres, de façon à ce que ces cours répondent véritablement à leurs besoins et aux objectifs de la réforme pédagogique. Il faudra élaborer un programme pour favoriser le perfectionnement des enseignants : bourses spéciales, années

sabbatiques, engagements à temps partiel, etc. Les administrations scolaires devraient pouvoir consacrer 1% du total des traitements au perfectionnement de leurs professeurs. De telles mesures élimineront les principaux obstacles au perfectionnement des maîtres et feront qu'on pourra vraiment se montrer sévère envers eux s'ils négligent cet effort soutenu.

Morale du travail intellectuel

707. Puisque tout maître, qu'il le veuille ou non, est d'abord un maître d'humanité, son effort de perfectionnement ne saurait se limiter à un enrichissement de connaissances ou de méthodes. Le maître doit être un exemple de vitalité et de probité intellectuelles. Nous avons insisté déjà sur l'importance de donner à l'enfant des maîtres qui pratiquent les vertus propres au travail intellectuel: probité, désintéressement, ténacité, disponibilité et courage devant la vérité. C'est le devoir des maîtres de créer cette mentalité dans l'école et de se dégager du dogmatisme qui caractérise encore trop d'enseignants. Nous ne disposons que d'instruments bien imparfaits pour évaluer les maîtres, puisque, à toutes fins pratiques, cette évaluation ne porte présentement que sur leurs années de scolarité et sur leurs années d'expérience. Il n'est pas facile, évidemment, de mesurer l'envergure intellectuelle et la qualité morale d'un maître. Il appartient particulièrement aux associations d'enseignants de cultiver cette préoccupation de la qualité humaine chez leurs membres.

Initiative, expérimentation, recherche

708. La réforme scolaire que doivent assumer les maîtres table sur leurs initiatives, leurs expérimentations et leurs recherches. Nous supposons que la formation des maîtres comportera une initiation à l'expérimentation et à la recherche, et que les maîtres actuellement en exercice pourront aussi recevoir cette initiation. Dans le contexte actuel et futur de l'enseignement, cette participation du maître à l'expérimentation et à la recherche méthodique sur l'un ou l'autre point de la psychologie scolaire et de la pédagogie nous paraît constituer un véritable devoir professionnel. Si les maîtres doivent assumer ce devoir, personnellement ou en équipe, leurs associations professionnelles doivent les stimuler et les aider dans ce nouveau champ d'activité.

Solidarité professionnelle

709. Les enseignants ont le devoir de pratiquer la solidarité professionnelle. Ils se sont déjà groupés en associations multiples qui gagneraient peut-être à être plus unies. Pour faire entendre leur voix dans la société, les enseignants ont peut-être besoin d'une association générale bien structurée, dynamique, efficace. Mais la solidarité professionnelle doit se pratiquer d'abord sur le plan de la région, de la localité, de l'école. À l'école, cette solidarité s'appelle esprit d'équipe et se traduit par un effort de chacun pour bien connaître ses collègues, pour apporter sa con-

tribution aux travaux des comités, pour participer à l'élaboration et à l'application des projets de l'établissement qui l'emploie. A l'échelle d'une même localité, d'une même région, les enseignants doivent aussi se rencontrer, se connaître, s'aider, mettre en commun leurs difficultés professionnelles et leurs ressources humaines. Le désir et la capacité de faire équipe témoignent de qualités d'esprit et de coeur qu'on souhaite retrouver chez tous les enseignants.

Rôle social

710. Comme nous l'avons signalé au début de ce chapitre, le maître a un rôle social à jouer. Ce rôle ne saurait lui être imposé; il résulte naturellement de ses qualités intellectuelles et morales. Le maître tel que nous le concevons est lucide et engagé. Les valeurs qu'il a mission de transmettre à la jeunesse, il doit les illustrer et les défendre dans la société. Nous savons que le maître n'a pas trop de temps pour le travail qu'il doit accomplir auprès des jeunes et pour les études qu'il doit poursuivre, mais nous sommes sûrs que le maître vraiment éclairé et dynamique saura trouver des formes d'action pour remplir le rôle social qui lui est particulier. Le maître doit agir surtout dans les domaines susceptibles d'exercer une influence sur l'éducation, par exemple en matière de loisirs des jeunes, de sécurité sociale, de salubrité publique. Les maîtres et leurs associations professionnelles se sont trop rarement exprimés sur les grands problèmes sociaux qui touchent à l'éducation, directement ou indirectement. On comprend qu'ils ne veuillent pas s'engager à la légère dans des questions complexes. Mais la société a besoin de leur témoignage plus encore que de celui des étudiants ou de leurs associations, qui participent activement aux discussions et aux initiatives en vue du progrès social. L'éducation des adultes et les loisirs communautaires sont des domaines où le maître doit se retrouver, non seulement à titre de salarié, mais aussi à titre d'animateur bénévole et de conseiller.

Les relations avec les parents —

711. Les maîtres devront être conscients que la réforme scolaire que nous proposons fait une large place aux parents dans l'organisation scolaire. Nous avons signalé dans un volume précédent que les parents ont eu parfois l'impression que l'école n'était pas tellement accueillante pour eux. A l'avenir, si nos recommandations sont acceptées, chaque école sera dotée d'un comité de parents. La direction et les maîtres y seront représentés. Il faudra sans doute bien définir les attributions respectives du comité scolaire et de la direction de l'école. Si les parents doivent à l'avenir montrer plus d'intérêt pour l'organisation scolaire et apporter une collaboration plus directe à certaines réalisations de l'école fréquentée par leurs enfants, les maîtres devront de leur côté accepter et rechercher la présence et l'action des parents dans certains champs de l'activité scolaire. Ce sera particulièrement nécessaire dans les

écoles élémentaires et secondaires. Plus qu'autrefois, il sera du devoir des maîtres de dialoguer et de travailler avec les parents.

a) secret professionnel

712. Les enseignants doivent parfaire leur code d'éthique en ce qui a trait aux relations avec les familles. Leur vigilance doit prévenir ou sanctionner les abus qui peuvent se présenter sous de multiples formes. À titre d'exemple seulement, mentionnons qu'il faut définir davantage en quoi consiste le secret professionnel dans l'enseignement: ce que le professeur connaît des problèmes de tel élève et de sa famille ne peut être utilisé que confidentiellement et sur un plan strictement professionnel.

b) respect de la liberté de conscience

713. Nous croyons aussi utile de suggérer que soit formulée dans ce code d'éthique l'obligation pour le maître de respecter la liberté de conscience des élèves, de leurs parents et des citoyens en général. Dans notre milieu qui est devenu pluraliste, il ne faudrait pas que les enseignants tiennent des propos ou affichent des attitudes qui, directement ou indirectement, seraient de nature à indisposer les élèves ou leurs parents contre des concitoyens qui ne partagent pas leurs convictions. Les enseignants doivent apprendre aux jeunes à respecter toutes les personnes quelles que soient leurs convictions.

Statut et respect à mériter

714. Certains enseignants souhaitent peut-être une action législative immédiate définissant un statut professionnel où droits et devoirs des enseignants seraient formulés clairement et en quelque sorte d'une façon définitive. Nous croyons plutôt que la place de l'enseignant dans notre société et le respect dont on l'entourera résulteront de la qualité des membres de la profession. Sans doute, sur certains points, en particulier sur celui de la sécurité d'emploi, le code scolaire demande à être amendé sans délai. Les lois constituant les associations professionnelles seront graduellement corrigées de façon à mieux définir les droits et les devoirs des maîtres. Mais le statut véritable du maître, s'il doit un jour être sanctionné par un texte de loi, devra apparaître comme la reconnaissance de ce qui aura été accompli. Que les maîtres se donnent tous une formation universitaire et poursuivent sans cesse leurs efforts de perfectionnement et de culture; que de plus en plus nombreux ils fassent vraiment carrière; qu'ils se donnent par leur organisation professionnelle un code d'éthique de haute inspiration et un contrôle efficace de leur travail et de leur conduite; qu'ils manifestent plus de compétence et de probité intellectuelle, plus d'initiative et de sens de la recherche, plus de participation aux activités éducatives et sociales. Leur prestige sera alors indiscutable et leurs personnes seront entourées du respect dû à leur fonction.

715. La mission, les droits et les devoirs des maîtres ont été en bonne partie définis dans divers chapitres de notre rapport. Nous croyons opportun d'ajouter ici quelques autres recommandations qui nous paraissent de nature à faire mieux reconnaître ces divers aspects de la fonction d'enseignant. Conclusion et recommandations

(129) Nous recommandons que les enseignants de l'élémentaire et du secondaire s'unissent dans une même association en vue de favoriser la coordination entre ces deux niveaux d'enseignement.

(130) Nous recommandons que les diverses associations d'enseignants élaborent ensemble un code d'éthique professionnelle, que le gouvernement sanctionne ce code et donne aux associations d'enseignants les pouvoirs nécessaires pour le faire respecter.

(131) Nous recommandons que les enseignants soient officiellement représentés dans les conseils d'écoles, dans les conseils pédagogiques des commissions scolaires régionales et dans les conseils d'administration des instituts et des universités.

(132) Nous recommandons que, dans un avenir rapproché, la négociation des traitements des enseignants des écoles publiques et semi-publiques se fasse sur le plan provincial à l'intérieur d'un comité conjoint où se rencontreront les représentants du ministre de l'Éducation, les représentants des enseignants et les représentants des commissions scolaires régionales et des conseils de développement scolaire.

(133) Nous recommandons que soit réalisée, le plus tôt possible, la parité des traitements entre les enseignants féminins et les enseignants masculins et que soit étudiée la question de la parité des traitements entre les enseignants religieux et les enseignants laïques.

(134) Nous recommandons que le code scolaire soit amendé de sorte que tout enseignant, quel que soit le nombre de ses années de service, puisse soumettre à un tribunal d'arbitrage, s'il le juge à propos, les raisons données pour le congédier par l'administration scolaire qui l'emploie.

(135) Nous recommandons que les associations d'enseignants participent à l'élaboration des programmes de formation des maîtres et à la certification des maîtres.

(136) Nous recommandons que le minimum de la pension des retraités de l'enseignement ne soit pas inférieur à $2,000.

(137) Nous recommandons que les administrations scolaires puissent consacrer au perfectionnement des enseignants à leur emploi 1% du montant total des traitements de ces derniers.

CHAPITRE XIII

RÔLE ET FONCTIONS DES PARENTS DANS LE SYSTÈME SCOLAIRE

Introduction

716. Bien des parents s'intéressent aujourd'hui assez activement aux études de leurs enfants, aux écoles que ceux-ci fréquentent, à l'organisation scolaire et à l'ensemble du système scolaire. La Commission en a eu souvent la preuve au cours des audiences publiques, en particulier dans les mémoires présentés par les associations parents-maîtres et par des associations de parents, mais aussi au moment de la présentation de bien d'autres mémoires, alors que des délégués sentaient le besoin de s'exprimer en tant que parents ou au nom des parents. L'attitude des parents envers l'école et tout ce qui s'y passe était autrefois assez passive; elle devient aujourd'hui agissante. Ce changement d'attitude est dû à une meilleure appréciation des bienfaits de l'éducation ainsi qu'à la prise de conscience des différences profondes entre le monde où ils ont vécu et le monde que connaîtront leurs enfants. Cette évolution de l'attitude des parents peut enrichir et aider grandement l'école, ou elle peut aussi être parfois nuisible, selon les relations qui existent entre les parents, d'une part, et les maîtres et l'administration scolaire, d'autre part, selon la qualité de l'information que reçoivent les parents au sujet de l'école et du système scolaire, selon enfin l'esprit civique et le sens du bien commun qui animent les parents, les enseignants et les administrateurs scolaires.

Modifications dans les responsabilités des parents

717. Toutes nos recommandations antérieures reconnaissent aux parents le droit fondamental de prendre eux-mêmes des décisions qui concernent l'éducation de leurs enfants. Cependant, les responsabilités et l'autorité des parents dans ce domaine se sont bien mo-

difiées, sous la pression des circonstances et de l'évolution économique et sociale. Autrefois, quand on considérait l'éducation comme un luxe, on laissait les parents libres d'envoyer leurs enfants à l'école ou de les retirer de l'école. Certains enfants se voyaient ainsi privés des avantages de l'instruction même la plus élémentaire; d'autres voyaient leurs études interrompues, soit pour aider aux travaux de la maison ou de la ferme, soit pour gagner un salaire à l'usine, dans un bureau ou dans un magasin; les parents pouvaient ainsi profiter du travail ou de l'aide financière de leurs enfants ou être libérés plus tôt de leur responsabilité. Les enfants, de leur côté, se trouvaient ainsi souvent condamnés à n'être, toute leur existence, que des travailleurs non spécialisés et insuffisamment formés pour gagner convenablement leur vie et celle de leur future famille. Aujourd'hui, alors qu'il est presque impossible de trouver un emploi rémunérateur si l'on est peu instruit, les parents comprennent de mieux en mieux que les études sont indispensables pour leurs enfants. Dans une société de plus en plus industrialisée et technique, l'éducation est un élément essentiel du bien-être; c'est dans la mesure où chacun pourra se développer pleinement, aussi bien sur le plan intellectuel et moral que sur le plan physique, qu'il sera ensuite capable de donner sa mesure dans la société, d'y mener une vie fructueuse pour lui-même et pour les autres. De nos jours, aucun enfant ne doit se voir refuser la possibilité de s'instruire et de développer pleinement ses dons et ses aptitudes; cela s'applique aussi bien aux filles qu'aux garçons, autant aux pauvres qu'aux riches, aussi bien aux enfants handicapés qu'aux enfants sans problèmes particuliers. Il y va non seulement de l'intérêt de l'enfant lui-même et de son avenir, mais aussi de l'intérêt de la société. Celle-ci ne doit pas laisser en friche la plus précieuse des richesses naturelles, celle des aptitudes intellectuelles, manuelles, artistiques; elle n'a pas le droit non plus d'augmenter le nombre des futurs chômeurs, faute d'une formation suffisante offerte à tous. C'est pourquoi l'État peut imposer la fréquentation scolaire tout comme il a le droit d'imposer la vaccination ou diverses lois d'hygiène; il ne peut abandonner ces décisions au libre choix de tous les parents, dont un certain nombre resteraient peut-être encore trop indifférents devant ces problèmes. On reconnaît aujourd'hui certains droits naturels à l'enfant, entre autre le droit au plein développement de ses dons et de ses aptitudes; l'État est le gardien de ces droits, et doit aider les parents à assumer certaines responsabilités dans ce domaine et au besoin les y inciter. On peut donc affirmer que l'État et les parents sont maintenant des partenaires, chacun selon sa fonction, dans l'éducation de la jeunesse. C'est pourquoi nous avons tenu à réserver une place importante aux parents dans les structures administratives du système scolaire public.

718. Quand un système scolaire public reconnaît plusieurs types d'enseignement tant au point de vue religieux qu'au point de vue linguistique, la possibilité de choix et la responsabilité des parents augmentent. Dans le système scolaire que nous proposons, les parents auront à indiquer leur préférence, au moment du recensement scolaire annuel, entre un enseignement catholique, un enseignement protestant ou un enseignement non-confessionnel — avec ou sans cours de religion —, ces trois enseignements se donnant en français ou en anglais. Nous recommandons aussi un régime administratif et financier qui favorisera une véritable égalité de services entre ces six catégories d'enseignement; ainsi le choix des parents pourra être vraiment libre, ne se trouvant nullement conditionné par des avantages financiers ou pédagogiques existant dans un secteur et non dans un autre.

Les parents et l'école:

a) choix religieux et linguistique

719. Bien des parents d'aujourd'hui ne se contentent plus aussi facilement qu'autrefois de livrer leur enfant, au seuil de l'école, à la seule responsabilité du personnel enseignant et administratif, si compétent et consciencieux soit-il. Ils veulent comprendre ce qui se passe à l'école, connaître les programmes et la politique scolaire de l'établissement, suivre, de mois en mois, les progrès de leur enfant, avoir des contacts avec les diverses personnes qui participent à sa formation, enfin, participer au dialogue où s'élaborent les décisions concernant l'école. En outre, certains parents aiment à s'identifier de plus près avec l'école fréquentée par leur enfant, y apporter leur concours bénévole pour certains services: bibliothèque, cafétéria, services culturels et sportifs, activités parascolaires. L'école secondaire polyvalente, avec les cours du soir et l'enseignement des adultes qui s'y développeront peu à peu, deviendra de plus en plus ouverte aussi bien aux parents qu'à leurs enfants. Par ailleurs, devant l'importance grandissante de l'éducation dans la société et dans toute la vie publique, bien des citoyens sont désireux de jouer un rôle actif dans les organismes où s'élaborent les orientations scolaires. Ce sont là des droits et des rôles que les parents revendiquent à juste titre et qu'un système scolaire vraiment démocratique leur reconnaît.

b) participation à l'activité scolaire

720. L'activité croissante des associations parents-maîtres, créées il y a une cinquantaine d'années, d'abord dans le secteur protestant, est l'un des témoignages les plus concrets de cet intérêt des parents pour le système scolaire et de leur désir d'y jouer un rôle. Dans le système scolaire établi il y a cent ans, la plupart des parents étant aussi des propriétaires, on présumait que la commission scolaire élue par les contribuables représentait suffisamment les parents; en outre, les parents pouvaient, au moyen du droit de dissidence, exercer une certaine liberté de choix quant au genre

c) associations parents-maîtres et associations de parents

d'enseignement qu'ils voulaient pour leur enfant. Cependant, à mesure que les problèmes scolaires deviennent plus complexes, à mesure que les groupes minoritaires s'accroissent, à l'intérieur du secteur catholique et du secteur protestant, les associations parents-maîtres et les associations de parents servent de plus en plus de porte-parole aux parents. Au cours des audiences publiques de la Commission, les commissaires d'écoles se présentaient devant nous comme les représentants traditionnels des parents; par ailleurs, certaines associations parents-maîtres tenaient à exprimer leurs propres opinions en matière d'éducation, et faisaient parfois remarquer que les commissions scolaires n'étaient pas nécessairement les porte-parole des parents. Une loi de 1961 donna aux parents un droit de vote aux élections des commissions scolaires, mais sans leur donner le droit d'éligibilité. L'insuffisance de la représentation des parents dans l'administration scolaire ne se trouvait donc corrigée que partiellement. Aussi les associations de parents ont-elles continué de servir de moyen d'expression pour les parents. Les groupes qui forment une minorité dans le secteur protestant ou le secteur catholique, comme les Israélites ou les catholiques de langue anglaise, ont déployé une grande activité dans ces associations qui étaient souvent leur seul porte-parole; en effet, les parents juifs n'avaient pas droit à des représentants dans les corporations de syndics protestantes ni dans les commissions scolaires protestantes de Québec et de Montréal — du moins jusqu'à ce qu'on leur accorde, en 1965, une représentation au sein du Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal; et les parents catholiques de langue anglaise ne sont pas toujours en nombre suffisant pour être représentés dans l'administration scolaire. Du côté protestant, les associations parents-maîtres constituent, depuis 1944, une fédération provinciale, elle-même affiliée à une fédération canadienne. Cette association appelée The Canadian Home and School and Parent-Teacher Federation fut fondée en 1947; elle réunit chaque année des représentants de toutes les provinces du Canada. Les catholiques de langue anglaise ont aussi leur fédération d'associations parents-maîtres. Les parents de langue française ont un certain nombre d'associations rattachées, les unes aux écoles publiques, les autres aux écoles privées; la coordination entre ces groupes n'est pas aussi avancée que du côté protestant, bien qu'elle se développe rapidement depuis quatre ou cinq ans. Dans le système que nous proposons, les parents auront officiellement voix au chapitre, dans toute l'organisation scolaire. Cela ne signifie nullement que les associations parents-maîtres et les associations de parents n'auront plus aucun rôle à jouer, bien au contraire. Désormais leur action pourra se prolonger dans des structures qui assureront aux parents une participation démocratique à la politique scolaire.

721. Dans la mesure où ils s'intéressent à la vie scolaire, les parents sont amenés à se rendre de mieux en mieux compte que l'école ne peut, à elle seule, assurer la formation entière de l'enfant. Le foyer et la vie familiale jouent également un rôle bien important à cet égard. L'enfant passe à peu près autant d'heures de la journée à l'école qu'à la maison, s'il est externe; mais ses vacances, ses congés sont reliés de plus près à la vie scolaire et les premières années de l'enfance, si importantes pour la formation de la personne, se déroulent dans l'atmosphère familiale. Les parents prennent mieux conscience aujourd'hui de leurs responsabilités envers l'enfant et de l'importance de l'atmosphère familiale pour le développement harmonieux de sa personnalité; ils s'intéressent davantage à la psychologie de l'enfant, les moyens de communication de masse contribuant à éveiller leur attention sur tous ces problèmes. En ce qui concerne la formation et l'orientation religieuses de l'enfant, les familles et les Eglises doivent y contribuer en même temps que l'école. Il ne suffit pas que les parents indiquent s'ils veulent pour l'enfant un enseignement confessionnel ou non-confessionnel, ils doivent aussi assurer une partie de la formation religieuse ou morale de l'enfant: leurs exemples, leurs paroles, leurs opinions sur l'actualité, sur les gens ou sur la vie, leur sens civique, leur sens moral, leur générosité ou leur compréhension à l'égard d'autrui sont encore la meilleure école pour l'enfant, celle qui en définitive l'influence le plus profondément et de façon durable. Une collaboration peut aussi s'organiser entre l'école et les parents, comme cela s'est fait récemment dans le domaine de la catéchèse catholique. On sait aussi qu'il est de tradition dans les familles israélites d'assumer une grande part de la formation religieuse de l'enfant. On sait également que les protestants préfèrent en général que la formation religieuse relève de l'Eglise et de la famille plutôt que de l'école. Une meilleure collaboration entre l'école et le foyer et une représentation des parents dans l'administration scolaire contribueront sans doute à créer l'équilibre et l'harmonie souhaitables entre la formation morale et religieuse donnée au foyer ou à l'église et celle qu'assure l'école.

Le foyer et la formation de l'enfant:

a) aspects religieux ou moral

722. De même, une fois qu'ils ont indiqué dans laquelle des deux langues officielles du pays l'enfant doit recevoir l'enseignement, les parents doivent encore assumer eux-mêmes certaines obligations à l'égard de la langue, à l'intérieur du foyer. Leur exemple, leur manière de parler agissent sur l'enfant comme par osmose; ils doivent se le rappeler sans cesse. Une articulation lâche, un vocabulaire pauvre et défectueux, une syntaxe incorrecte se transmettent à l'enfant et constituent pour ce dernier un handicap intellectuel et scolaire. Les associations parents-maîtres et les associations de parents, de même que les moyens de communication de

b) aspect linguistique

masse devraient éveiller l'attention des parents sur cet aspect de leurs responsabilités envers l'enfant, qui est aussi une responsabilité envers la collectivité tout entière. Le language incorrect est contagieux, un language de bonne qualité est, au contraire, un précieux exemple. La fierté de bien parler sa langue et, pour la majorité de langue française, d'en réclamer partout un usage public correct devrait être tout à fait normale. Le français et l'anglais, pour rester des langues de bonne qualité, doivent sans cesse réagir contre le relâchement trop fréquent de la parolie écrite ou parlée dans la vie courante ou dans les moyens de communication de masse. On n'a aucune raison de décourager l'usage familial ou collectif de leur langue maternelle chez les Néo-Canadiens dont la langue d'origine n'est ni le français ni l'anglais, la connaissance d'une autre langue étant une richesse culturelle indéniable. Mais ces nouveaux citoyens devront choisir le français ou l'anglais comme langue première ou comme langue seconde d'adoption, en tant qu'immigrants au Québec et au Canada.

c) instruction et formation générales

723. Les parents, éducateurs naturels de l'enfant, peuvent, dans tous les domaines, contribuer à développer les dons de celui-ci et à éveiller sa curiosité et son intérêt pour bien des aspects de la connaissance. Des parents même peu instruits peuvent, ne serait-ce que par le respect qu'ils portent à l'instruction ou aux qualités morales, exercer sur leur enfant une action et une influence en profondeur qu'aucune école ne peut remplacer. Le foyer doit chercher à permettre à l'enfant de lire, de travailler en paix ou, si les circonstances ne s'y prêtent guère, les parents doivent obtenir que l'école accueille l'enfant dans les salles de classe ou la bibliothèque durant les heures de travail personnel; l'école est là pour l'enfant ou pour les adultes qui veulent poursuivre des études; l'administration scolaire doit prévoir une utilisation maximum des locaux scolaires pour le bien de tous. Les associations parents-maîtres et les associations de parents pourraient, dans bien des cas, discuter avec l'administration de la meilleure manière de faire servir l'école efficacement, aussi bien en dehors des heures d'enseignement qu'aux heures de classe. Les parents doivent chercher à s'intéresser au travail scolaire de l'enfant, suivre ses progrès, favoriser son travail personnel, partager avec lui certains loisirs éducatifs: visite de musées, concerts, pièces de théâtre, promenade instructive à la ville ou à la campagne, chacun à la mesure des possibilités locales et de ses moyens. Les parents d'ailleurs auront parfois beaucoup à apprendre de leurs enfants, simplement en suivant leurs études, en s'intéressant à leurs manuels, à leurs lectures et à leur travail. Ce partage dans les deux sens ne pourra que resserrer les liens familiaux, encourager l'enfant dans ses études, lui donner confiance en lui-même, développer sa curiosité et son activité intellectuelles, équilibrer sa personnalité.

724. Les rapports entre les parents et les maîtres sont un facteur important du bon fonctionnement de l'école. L'intérêt de plus en plus évident des parents à l'égard de l'école varie beaucoup d'un milieu géographique ou social à l'autre, d'une famille à une autre, et aussi selon l'âge des enfants. On ne peut le laisser se manifester sans aucun frein, ou sans le canaliser; on doit aider les parents et les maîtres à utiliser certains cadres prévus, afin que la discussion des problèmes et des cas individuels puisse se faire objectivement et afin que la politique pédagogique de l'établissement soit bien comprise. Parents et maîtres voient l'enfant sous des angles différents et doivent conjuguer leurs observations et leur réflexion en vue du bien de l'élève; cette coopération entre les parents et les maîtres peut être utile et féconde si on la prévoit soigneusement et si on l'organise bien. Les administrateurs scolaires devront ouvrir les voies à ces rencontres et à cette indispensable collaboration. Dans chaque école, le comité scolaire servira d'intermédiaire entre le groupe des parents et la direction de l'établissement, il transmettra aux uns et aux autres les informations utiles, il interprétera les directives scolaires aux parents et les voeux et propositions des parents au personnel enseignant et administratif.

Nécessité d'une collaboration des parents:

a) avec les maîtres et administrateurs

725. Le problème de l'orientation scolaire de l'élève exigera tout particulièrement une collaboration entre les parents et l'école. L'école polyvalente donne à l'adolescent la possibilité de s'exprimer de diverses manières, de développer ses talents dans plusieurs domaines; elle éveille sa curiosité et cherche à y répondre; elle le prépare à prendre conscience de la diversité de ses aptitudes. On sait que, à l'avenir, par suite du rapide développement culturel et technique, bien des gens changeront deux ou trois fois d'occupation ou de profession au cours de la période active de leur existence. Chacun doit se rendre compte que l'éducation, pour nombre de gens, se prolongera bien après l'âge scolaire, par des cours de perfectionnement ou de recyclage, soit au moment d'un changement d'orientation, soit pour se tenir au courant des développements plus récents de leur spécialité. Les parents doivent comprendre que la polyvalence aidera chacun à prendre conscience de ses diverses possibilités intellectuelles et humaines, afin de le guider vers ce qui semble le mieux correspondre à ses dons véritables; des études plus longues et mieux adaptées à chaque élève lui permettront aussi de profiter des cours de perfectionnement qui lui seront plus tard offerts. Les parents doivent éviter de nuire à l'enfant, en se montrant réfractaires ou trop inquiets vis-à-vis les changements dans le système d'éducation. Les administrateurs scolaires se feront un devoir de bien renseigner les parents, à chacune des étapes de l'application des nouveaux programmes scolaires. Les décisions touchant l'orientation de l'élève devront se prendre en collaboration,

b) au sujet de l'orientation scolaire

l'élève étant le premier consulté en ce qui concerne ses goûts et ses intérêts, les parents, les maîtres, les psychologues et les orienteurs devant chercher à l'aider, selon la connaissance qu'ils ont de ses aptitudes et de ses possibilités de succès.

c) pour les réformes de l'enseignement

726. Le succès d'une bonne partie des réformes scolaires repose sur l'intérêt bienveillant des parents, sur l'encouragement qu'ils apporteront aux enfants et aux maîtres et sur leur participation active et démocratique à la mise en place des nouveaux programmes et des nouvelles structures. Cette collaboration sera, pour bien des parents, un enrichissement et une forme d'éducation des adultes; ils devront s'initier aux situations sociales et économiques qui sont à la base des réformes scolaires, se tenir au courant des nouveaux types d'emplois, de loisirs, des problèmes religieux et linguistiques, des problèmes des nouveaux Canadiens. Ils devront surtout s'habituer à saisir le problème scolaire comme un ensemble, et non pas uniquement comme le problème personnel de leur enfant ou comme le problème particulier de l'établissement fréquenté par leur enfant; cette perception plus sociale et plus globale des questions scolaires fera de tous les parents des citoyens plus utiles, mieux éclairés, dans une société où l'éducation est un facteur fondamental du progrès collectif dans tous les domaines. Les administrateurs scolaires pourraient, au besoin, publier régulièrement un feuillet d'information à l'usage des parents et leur fournir des ouvrages traitant des problèmes scolaires, afin de les tenir au courant, de les intéresser et de s'assurer leur collaboration loyale et leur dévouement pour la cause scolaire. Des parents bien éclairés pourront devenir de précieux agents de progrès scolaire; c'est tout l'enseignement qui s'en trouvera alors renforcé et enrichi. Il est indispensable aujourd'hui, pour l'avenir tout simplement économique de la province, de donner à tous des chances égales de s'instruire; les concepts doivent s'élargir et chacun doit être amené à comprendre que, finalement, chaque individu profitera du progrès social et économique qui résultera de la réforme des programmes et des structures de l'enseignement.

d) en vue d'une meilleure protection de chaque élève

727. Depuis quelques années, divers établissements offrant des cours accélérés et des cours de rattrapage ou enseignant des spécialités commerciales ou techniques rentables ont cherché à recruter des élèves en exerçant auprès des parents ou du public une pression publicitaire parfois inexacte. Le gouvernement devra protéger le public en exerçant un contrôle sur la qualité des enseignements offerts par ces établissements privés. Par ailleurs, l'enseignement public polyvalent devra inclure les principaux enseignements préparatoires aux métiers et aux professions là où les effectifs sont suffisants, de même qu'il devra, à tous les niveaux, comporter les enseignements de rattrapage ou les enseignements

accélérés dont les élèves ont besoin. La collaboration des parents avec l'administration scolaire leur permettra de mieux comprendre les principes, les structures et les avantages du système d'enseignement public, et leur permettra également de faire connaître les besoins des enfants et les développements souhaitables dans tel ou tel secteur. C'est particulièrement dans l'éducation des adultes que la collaboration des parents, des corps intermédiaires et du public en général permettra d'utiliser pleinement et pour le bien de tous les élèves de tous âges les services d'enseignement, les locaux et bibliothèques des établissements d'enseignement, soit en vue de cours spécialisés, soit pour le développement de la formation générale.

Place et rôle des parents dans les structures proposées:

a) le comité scolaire

728. La nécessité, aujourd'hui, de mieux associer les parents avec l'école, le besoin aussi de redonner aux parents la place que leur donnaient les structures scolaires d'il y a cent ans — alors que parents et contribuables étaient à peu près les mêmes personnes et que, en pratique, la commission scolaire était élue par les parents — voilà les raisons qui nous ont incités à proposer des structures scolaires fondées, à la base même, sur le vote et la représentation des parents. Le comité scolaire, élu par tous les parents d'élèves de chaque école élémentaire ou secondaire aura un rôle important à jouer dans l'école même et constituera en outre le collège électoral chargé de choisir la commission scolaire régionale; le conseil de développement scolaire comportera à son tour une représentation de chacune des commissions régionales de son territoire. La représentation des parents, à la base de cette structure, garantit donc à ces derniers le droit de se faire entendre à tous les niveaux de l'administration scolaire. Quel que soit le moment choisi pour mettre en vigueur nos recommandations, chaque établissement ou école pourrait dès maintenant, avec l'autorisation du ministère, créer un comité scolaire qui pourrait avoir dans l'établissement le rôle et les fonctions que nous avons indiqués précédemment.[1] Un tel organisme ne peut que favoriser les bonnes relations entre les parents et l'école, contribuer à la meilleure information de tous et initier dès maintenant tous les parents aux responsabilités démocratiques que nous souhaitons leur voir assumer.

b) les autres niveaux administratifs

729. Cette élection par les parents, à la base de toute la structure scolaire, amènera sans doute aussi un grand nombre de parents à occuper des postes de commissaires régionaux, ou des postes au conseil de développement scolaire — bien que, à ces deux niveaux, ces fonctions ne soient pas réservées exclusivement à des parents. Nous avons aussi recommandé dans le volume II de ce Rapport que les associations de parents présentent des candidats au poste

(1) Voir vol. IV, chapitre V, paragraphes 267-270.

de membre de la corporation publique de chacun des instituts. Les femmes aussi bien que les hommes devront, à compétence égale, pouvoir être représentées à ces divers niveaux, l'éducation étant certes tout autant de leur ressort que du ressort de tous les citoyens. Nous espérons que les parents, qui auront pris l'habitude de s'intéresser au bien-être des élèves et des enseignants et au progrès des établissements d'enseignement, quand leurs enfants fréquentaient l'école élémentaire et secondaire, contribueront, de toutes façons, à l'avancement des instituts et des universités, quand leurs enfants y accéderont.

c) le recensement scolaire

730. Ce sont également les parents qui devront, lors du recensement annuel, choisir librement, entre les six formes d'enseignement public offertes, celle qui convient le mieux à leur enfant. Ce sont eux ensuite qui pourront, en collaboration avec la direction de l'école et la direction de l'enseignement auquel ils veulent se rattacher, déterminer, selon les directives des Comités confessionnels du Conseil supérieur de l'éducation, quels caractères particuliers pourra prendre la confessionnalité scolaire dans leur établissement particulier.

Devoirs sociaux des parents

731. Les structures que nous proposons et au sujet desquelles nous avons formulé nos recommandations dans les chapitres II, III et V de ce tome, inciteront les parents à envisager leurs devoirs à la fois comme parents et comme citoyens, pour ce qui concerne tous les problèmes scolaires. Le caractère démocratique de l'administration scolaire s'en trouvera mieux assuré. Par ailleurs, les parents, sous la pression de ces responsabilités nouvelles, seront amenés à mieux comprendre les problèmes scolaires, dans une perspective moins individualiste et plus sociale, et dans un sentiment de plus profonde solidarité avec l'ensemble du milieu québecois. Nous croyons qu'il y a là un élément fondamental de progrès scolaire, mais aussi de progrès social et culturel.

CHAPITRE XIV

L'ÉTUDIANT DANS SON MILIEU ET DANS LA SOCIÉTÉ

Introduction

732. Nous avons plaidé, dans nos volumes précédents, pour une réforme de la pédagogie fondée sur un retour à l'enfant, en insistant particulièrement sur le caractère actif que doivent prendre la classe et l'école. Ce n'est pas seulement à l'élémentaire qu'une telle réforme s'impose : à tous les niveaux, l'enseignement devrait faire appel à l'étudiant, à ses intérêts et à son initiative. Pour se situer pleinement dans le courant du progrès des connaissances modernes, l'enseignement doit tendre davantage, dans la mesure où il s'approche des études supérieures, vers une recherche personnelle de la part de l'étudiant. Celui-ci ne doit pas être considéré comme un réceptacle qu'il faut remplir en le gavant de cours et de lectures, mais plutôt comme une personne qui cherche et avec qui l'on entreprend une recherche commune. Cette recherche porte à la fois sur l'univers des connaissances qui s'ouvre à ses regards et sur sa place dans la société d'aujourd'hui et de demain. Aux niveaux élémentaire et secondaire, c'est d'abord sur la psychologie que s'appuie la pédagogie; aux niveaux post-secondaire et supérieur, la pédagogie doit s'inspirer davantage d'une sociologie qui tiendrait compte du rôle de l'étudiant dans son milieu scolaire et dans la société. C'est donc la position sociale de l'étudiant, en tant qu'étudiant et en tant que citoyen, qui est finalement en cause. C'est pourquoi, pensant plus spécialement aux étudiants du niveau supérieur et, dans une certaine mesure, à ceux des dernières années du cours secondaire, nous consacrerons la première section de ce chapitre à une brève analyse de l'esprit qui doit animer l'étudiant; nous pourrons ensuite mieux cerner les droits et devoirs des étudiants dans leur milieu scolaire et, plus largement, dans la société contemporaine.

I

L'étudiant et l'étude

L'étudiant et le devoir de respecter les valeurs de l'esprit

733. Ce qui donne à la vie de l'étudiant son sens, sa portée et sa signification sociale, c'est d'être d'abord axée sur le travail de l'esprit et la connaissance de la vérité. Dans le deuxième volume de notre rapport, nous avons tenu à souligner que « la mission première » de tout enseignement consiste en dernière analyse à « inculquer la passion de la vérité et le respect de l'intelligence »[1] ; l'étudiant, en tant qu'enseigné, participe à cette mission et en partage la responsabilité, non seulement envers lui-même mais envers la société. S'il est une fonction sociale de l'étudiant, c'est bien d'abord et avant tout celle de respecter et de faire respecter les valeurs de l'esprit et le souci de la vérité. Au moment où la société moderne prend conscience plus que jamais de l'importance de l'éducation et accepte d'en assumer les frais, il est important que l'étudiant témoigne, dans toute sa vie et dans toute son activité, de la noblesse et des exigences du travail intellectuel. Il en découle pour lui des responsabilités auxquelles il ne peut se soustraire.

Acquisition de la culture

734. Qu'elles soient techniques ou littéraires ou scientifiques, toutes les études favorisent l'épanouissement de certaines facultés, une perception rationnelle et structurée d'un univers de réalités, l'agencement et l'ordonnance de connaissances et d'idées en une pensée et en un raisonnement, bref une forme d'intelligence des choses et des hommes. Nous répétons ici notre conviction que l'évolution des connaissances et les progrès de la technologie ont révélé le pluralisme de la culture humaine, qu'il faut affirmer contre une tradition qui définissait encore celle-ci de façon restrictive et univoque. Il est d'importance capitale que tous les étudiants, quelle que soit l'orientation de leurs études, visent à acquérir une véritable culture, c'est-à-dire s'y adonnent comme à un travail de l'esprit, qui requiert réflexion, observation, imagination et raisonnement. Cette attitude, chaque étudiant doit l'entretenir et la fortifier tout au long de son temps d'étude; il comprendra mieux en outre que son travail professionnel et toute sa vie d'adulte sont la continuation de cette poursuite de la culture et de l'humanisme.

Caractère désintéressé des études

735. On reproche parfois à l'école et à l'enseignement leur caractère artificiel, coupé du réel. On a raison si l'on entend par là que l'enseignement ne doit pas être livresque et sec, qu'il doit plutôt rapprocher l'homme des êtres et des choses qu'il apprend à mieux connaître. C'est d'ailleurs là une exigence de tout ensei-

(1) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement*, volume II, **paragraphe 20.**

gnement actif, à quelque niveau que ce soit. Mais l'enseignement actif ne doit pas se dissoudre dans l'activisme ni se perdre dans la facilité. Le grand éducateur et philosophe Alain le rappelle avec justesse : « Je n'ai pas beaucoup confiance dans ces Jardins d'enfants et autres inventions au moyen desquels on veut s'instruire en amusant. La méthode n'est déjà pas excellente pour les hommes. Surtout aux enfants qui ont tant de fraîcheur, tant de force, tant de curiosité avide, je ne veux pas qu'on donne ainsi la noix épluchée. Tout l'art d'instruire est d'obtenir au contraire que l'enfant prenne de la peine et se hausse à l'état d'homme »[1]. Dans tout enseignement, le contact avec les livres, avec la nature ou avec les hommes ne vaut que dans la mesure où il conduit à la réflexion, ramène à l'étude personnelle, entraîne à la recherche. En ce sens, les études doivent être désintéressées, car elles constituent une étape de formation et de maturation en vue du plein épanouissement de la personnalité.

Poursuite de la compétence

736. L'acquisition de la culture est désintéressée mais elle n'est pas désincarnée; elle doit s'inscrire dans des études menant à une profession ou à un métier. Du fait même, elle est poursuite d'une compétence particulière. Si trop d'étudiants ne se préoccupent pas suffisamment de devenir des femmes et des hommes compétents dans un domaine, c'est qu'ils n'ont pas acquis ce goût et cette passion de la recherche et du travail de l'esprit. Chaque étudiant a pourtant ce devoir non seulement vis-à-vis lui-même mais aussi à l'endroit de la société qu'il est déjà appelé à servir à sa façon. On regrette avec raison que le sens du travail bien fait se soit émoussé; c'est en réalité le sens du travail en soi qui s'est affaibli. La compétence s'acquiert au prix d'une ascèse, d'une discipline intellectuelle aussi bien que morale, d'une exigence de perfection. Elle requiert, dans l'étude comme dans la profession, une attitude attentive et réfléchie, une volonté constante de dépassement; elle ne souffre pas l'à peu près, la négligence, la tiédeur et la routine; elle est, dans le meilleur sens du terme, perfectionniste. Les étudiants actuels sont peut-être victimes d'un climat général qui porte à la facilité et au demi-effort. Eux pourtant qui sont prêts à réagir contre les faiblesses de leurs aînés devront attaquer le mal à sa racine en valorisant d'abord le travail et le souci de la compétence.

Nécessité d'une zone de silence

737. Qu'il nous soit aussi permis de rappeler que l'étude ne se fait pas sur la place publique. Sans doute est-il bon et même nécessaire que l'étudiant participe à des activités collectives ou communautaires; nous reviendrons sur cette question dans la section suivante de ce chapitre. Mais il faut aussi rappeler que l'étude impose

(1) ALAIN, *Propos sur l'éducation*, Presses Universitaires de France, 1961, pages 10 et 11.

une zone de silence et de retraite dans la vie de celui qui la pratique; elle exige de longues heures de concentration et de réflexion. Paradoxalement, si le mûrissement de l'intelligence ne peut se faire sans la contribution des autres, maîtres et camarades d'études, il ne peut non plus se réaliser sans un minimum de solitude. Il exige tour à tour sociabilité et silence, ouverture au monde et repli sur soi. Il est des heures où l'étudiant doit mettre de l'ouate dans ses oreilles et porter une visière au front, pour accorder toute son attention au travail à faire et oublier tout le reste.

L'honnêteté intellectuelle

738. La vie intellectuelle se parfait et s'achève dans une vertu morale qu'on nomme l'honnêteté intellectuelle et qui n'est autre, en définitive, que le respect de l'intelligence dans toutes ses manifestations. Elle consiste, par exemple, à reconnaître la vérité partout où elle s'exprime et sous quelque forme que ce soit; ou encore à ne pas déformer la pensée d'autrui pour la faire servir à ses fins ou pour mieux la réfuter; ou encore à reconnaître avec courage son erreur ou les limites de son savoir. Les discussions ou les polémiques, écrites ou parlées, ne donnent pas toujours des exemples d'une pratique rigoureuse de cette vertu. Les jeunes, cependant, avec l'intransigeance de leur âge, devraient y être plus sensibles; et les étudiants plus encore que quiconque, à titre de travailleurs intellectuels. Mais il arrive que cette même intransigeance peut aussi les égarer: quand on défend sa vérité avec fougue et qu'on pourfend l'erreur, on risque de faire bon marché de la probité et de la justice. Il n'est pas ici question de fraude aux examens, ce qui est une grossière malhonnêteté et mérite sa sanction à ce seul titre; mais il s'agit des fautes plus subtiles — et souvent plus graves — contre la droiture de pensée. C'est alors la connaissance elle-même dont les objectifs sont faussés : l'intelligence est détournée de la vérité vers laquelle elle doit se porter, pour servir d'autres intérêts, qui ne sont d'ailleurs pas toujours mesquins, ce qui trompe mieux encore. Jusqu'ici, l'enseignement n'a pas assez fait pour inculquer à la jeunesse un sens aigu de l'honnêteté intellectuelle: nous recommandons qu'une attention toute particulière y soit apportée, comme à la première vertu de tout travailleur intellectuel, particulièrement dans une société démocratique fondée sur la libre discussion des idées et des opinions.

Trois piliers du travail étudiant

739. On peut résumer ce que nous venons de dire en soulignant que la vie de l'étudiant, en tant que travailleur intellectuel, repose sur trois piliers; la passion de la recherche, le désir de la compétence et le sens de l'honnêteté intellectuelle. Chacun est essentiel au développement équilibré de l'étudiant et du futur citoyen. C'est en effet dans ses oeuvres, fruits de son travail, que l'homme se réalise à la pleine mesure de ses possibilités: ces oeuvres témoi-

gnent vraiment de l'homme et pour l'homme lorsqu'elles portent l'empreinte du travail de l'intelligence inspiré par le souci de la perfection et par une intention droite.

740. Beaucoup d'éducateurs se plaignent du fait que trop d'étudiants manquent de méthode intellectuelle, qu'ils pensent mollement, se gargarisent de mots, font des affirmations gratuites et se contentent de l'à peu près. La rigueur de la pensée et de l'expression, la logique du raisonnement sont pourtant les qualités fondamentales de tout travail de l'esprit, qui ne s'acquièrent qu'à l'exercice. L'exactitude de l'information et l'accumulation des connaissances n'en peuvent tenir lieu. Le meilleur fichier de citations ne donne pas une bonne dissertation; la mémoire des dates ne fait pas un historien. C'est d'ailleurs une autre erreur courante de remplacer le raisonnement par la mémoire; il y a là une déformation peut-être plus dangereuse, car elle masque par un certain effort l'absence de réflexion. La formation intellectuelle est le fruit d'une lente maturation pour laquelle aucune recette ne peut remplacer le temps et le travail, une maturation qui est propre à chaque individu et qui en fait cet être unique et original qu'est une personne humaine.

Déformations :

a) manque de méthode intellectuelle

741. Mais le danger le plus grave qui menace tout enseignement est sans conteste la passivité des étudiants, qui peut, en partie, résulter de l'académisme et de la routine des maîtres, du mauvais agencement des programmes, du poids des examens, de la pauvreté des bibliothèques, laboratoires et ateliers, mais aussi de la peur du risque, de la paresse ou du manque de discipline des étudiants eux-mêmes. L'étudiant est trop souvent abandonné à lui-même, ne sachant comment mener un travail de recherche ou n'ayant pas appris à utiliser une bibliothèque. Ce danger s'accroît avec l'augmentation du nombre des étudiants dans les salles de cours et les laboratoires, particulièrement à l'université. Dans ces conditions, l'étudiant n'a plus d'autre recours que d'absorber du mieux qu'il peut la matière qui lui est enseignée, en vue de l'examen toujours menaçant, de sa promotion d'une année à l'autre ou de son admission dans la faculté de son choix. La terminologie même demanderait à être épurée : plus l'étudiant s'avance dans les études, moins il doit recevoir un enseignement; on devrait plutôt dire qu'il y participe. On voit combien le langage courant trahit la passivité que l'on attribue naturellement à l'enseigné dans la transmission du savoir.

b) attitude de passivité

742. Le manque de méthode intellectuelle et la passivité s'accompagnent souvent chez les étudiants d'une dispersion de leurs énergies. Celle-ci prend différentes formes : application excessive aux organisations para-scolaires, multiplication des pôles d'intérêt qui

c) dispersion et négligence

permet de papillonner tout en donnant l'impression d'un travail intense ou d'un gain de culture, engouement pour les modes de l'heure, recherche du sensationnel. L'étudiant moderne baigne beaucoup plus que celui d'autrefois dans la vie sociale et culturelle de la cité, qui lui offre un grand nombre d'occasions de se cultiver ou de se distraire. Cette situation peut présenter de grands avantages, si elle sert à éveiller et à cultiver l'esprit, à ouvrir des horizons nouveaux, à favoriser le mûrissement de la personnalité; elle présente en même temps le danger de distraire l'étudiant des lignes essentielles de sa vie, de l'aveugler sur les véritables objectifs à poursuivre et finalement de favoriser la paresse et la négligence. On ne peut plus songer aujourd'hui à couper l'étudiant du reste du monde et à l'éduquer en serre chaude. L'étudiant devra plutôt apprendre à discipliner son esprit et son caractère pour savoir choisir l'essentiel dans tout ce qui s'offre à lui et pour organiser sa vie et son travail en accord avec les exigences de ses études.

Interventions des associations d'étudiants

743. Il est cependant réconfortant de constater que, depuis quelques années, les associations des étudiants, comme celles des enseignants, s'intéressent de plus en plus activement aux réformes pédagogiques. Plusieurs d'entre elles ont organisé des congrès sur des thèmes pédagogiques, émettant des voeux ou s'engageant même dans des plans d'action. En France et en Belgique, les associations étudiantes interviennent publiquement de diverses façons pour faire connaître leurs recommandations en vue d'une réforme de l'université. On a vu récemment les étudiants d'une université américaine provoquer une revision complète du mode de direction et d'administration de l'enseignement. Ici même, au Québec, plusieurs associations et groupements d'étudiants ont analysé consciencieusement les recommandations de notre commission. Ces associations doivent, en effet, aider leurs membres à faire leur part dans l'amélioration de la qualité des études. Plus libres que leurs maîtres à l'égard des structures existantes, les étudiants proposeront parfois des solutions utopiques; il faut, cependant, reconnaître que cette liberté peut leur conférer une plus grande lucidité sur les réformes qui s'imposent.

Réaliser une communauté intellectuelle

744. La communauté intellectuelle entre les professeurs et les étudiants se crée surtout à l'occasion des travaux et des recherches que suppose un enseignement actif. La vie des établissements d'enseignement et les conditions de travail des maîtres doivent donc être prévues de façon à favoriser toutes les activités intellectuelles où maîtres et étudiants peuvent collaborer au sein de groupes plus restreints : séminaires, groupes de recherches ou de discussion, etc. L'université et l'institut doivent donc être conçus comme une communauté d'activité intellectuelle, où chacun prend à coeur la recherche de vérité qui en est la fin et la seule raison d'être. L'ensei-

gnement demeure ainsi une aventure sans cesse renouvelée dans laquelle tous les participants s'engagent personnellement et collectivement. De plus, la réaction des étudiants à l'enseignement, au programme des cours, aux diverses formes de contrôle n'est généralement pas assez connue des professeurs et de la direction. Pourtant, les étudiants des niveaux post-secondaire et supérieur ont assez de maturité pour discuter positivement de ces questions, faire entendre leur point de vue et, à l'occasion, apporter des suggestions valables. Il y a lieu de donner un caractère plus organique et plus structuré à divers modes de dialogue entre les étudiants d'une part, les professeurs et la direction d'autre part. Diverses expériences ont été tentées de comités conjoints où étudiants, professeurs et directeurs examinent en commun des projets de réforme des programmes d'études, font le point sur des méthodes pédagogiques, explorent les moyens propres à améliorer les conditions de travail intellectuel dans l'établissement, etc. Les professeurs qui ont participé à de telles expériences sont unanimes pour louer le sérieux que les étudiants y apportent et pour noter les fruits qu'elles ont produits. Non seulement évite-t-on ainsi des récriminations aigries et des gestes maladroits; tous y gagnent une plus grande compréhension mutuelle, une vue plus complète et plus large de l'entreprise à laquelle chacun a le sentiment de participer. Des expériences semblables ont même été faites avec profit dans des écoles secondaires régionales, où les conseils de classe des années les plus avancées ont revisé l'agencement des programmes de cours avec leurs professeurs en vue d'y apporter les améliorations jugées nécessaires, et où des étudiants ont été invités à des réunions du comité pédagogique de l'école. Ce sont là des initiatives dont les éducateurs attentifs et dynamiques peuvent tirer profit, pour développer et maintenir un climat communautaire vivant dans les grands établissements dont on craint l'anonymat et le manque d'atmosphère.

II

L'étudiant dans son milieu et dans la société

Le milieu étudiant

745. On peut sans doute affirmer que la notion d'un « milieu étudiant » s'est développée, notamment depuis la guerre, et s'est implantée au point de faire maintenant partie de la vie de presque toutes les institutions d'enseignement. On entend par là que les étudiants d'un même établissement forment une véritable société et qu'ils ont en commun des intérêts et des préoccupations, par suite de leur état de vie; ils constituent une communauté qui doit se reconnaître et s'organiser. Cette expression suggère donc l'idée que les étudiants forment une société qui a besoin de se donner des structures et des services. Depuis une vingtaine d'années, les étudiants ont progressivement créé et pris en charge leurs services :

journaux, coopératives, ciné-clubs, organisations de loisirs, associations religieuses, etc. D'une façon générale, les éducateurs ont encouragé et soutenu ces initiatives, même si parfois ils ont déploré cette pléthore de groupements qui peuvent nuire aux études et perturber la bonne marche de l'établissement. Mais tout en veillant à éviter les exagérations, il faut reconnaître la valeur sociale en même temps qu'éducative de ce phénomène. Que les étudiants aient eux-mêmes pris en charge des services qui leur étaient auparavant assurés par les autorités des établissements, et qu'ils se soient donné des associations répondant à leurs besoins, c'est l'indice d'une saine maturité et d'un sens des responsabilités sociales qu'il faut non seulement respecter mais encourager. Par la même occasion, les étudiants font l'expérience de la responsabilité, ils apprennent les risques de l'autonomie, les exigences du service de la collectivité, les impératifs d'un bien commun à assurer et à respecter.

Notion du statut d'étudiant

746. Une importante transformation de mentalité s'est opérée, depuis quelques années, du moins chez un certain nombre d'étudiants. L'idée d'un état de vie étudiant, qui porte sa valeur en lui-même et non seulement par ce à quoi il prépare, a été développée et amplifiée par les nombreuses associations d'étudiants. On doit reconnaître qu'il y a un style de vie, un rythme de travail, propre aux étudiants. On doit aussi reconnaître que cet état de vie n'est pas nécessairement plus transitoire que bien des emplois, dont certains ne comportent pas plus de stabilité ni de sécurité. De plus, l'étudiant, particulièrement au niveau supérieur, n'est pas un adolescent prolongé: c'est un adulte, un citoyen à qui ses études peuvent apporter une certaine maturité et des connaissances qui manquent à bien d'autres. Non seulement a-t-il droit à ses opinions, mais il porte déjà des responsabilités sociales. De fait, les éducateurs observent que les étudiants prennent bien plus au sérieux qu'auparavant les droits et les devoirs que leur confère leur statut présent d'étudiants et réclament qu'on reconnaisse ce statut comme tel, ainsi que les droits et les obligations qu'il comporte. Bien que ce point de vue ne soit pas partagé par tous les étudiants, il est assez répandu pour s'exprimer avec force. Il faut y voir, à notre avis, l'indice d'une saine prise de conscience, surtout au moment où l'on peut espérer une prolongation marquée de la scolarité.

Les associations générales

747. Le développement le plus remarquable dans cette voie est peut-être celui des associations représentatives élues par tous les étudiants d'un établissement. Les A.G.E. (associations générales d'étudiants) ont d'abord pris naissance sur les campus des universités, où elles ont déjà une histoire assez longue (celle de l'Université McGill existe depuis 1908) ; elles ont été à l'origine de diverses activités étudiantes : journaux, centres d'étudiants, sports et loisirs. Depuis cinq ans, les associations générales se sont répandues dans les

collèges classiques, les écoles normales, les écoles d'enseignement technique et professionnel, les écoles d'infirmières ; elles s'organisent maintenant dans les écoles secondaires. Elles avaient été précédées par différentes formes de conseils étudiants, inspirés des expériences de "student government" aux États-Unis. Ces associations générales sont devenues aujourd'hui l'institution représentative du milieu étudiant, chargée de coordonner, contrôler et subventionner les entreprises des divers services ou comités. Les dirigeants en sont élus annuellement à la suite d'une campagne électorale qui leur a permis de présenter un certain programme. Depuis plus d'une trentaine d'années, l'Union canadienne des étudiants groupe la majorité des A.G. des étudiants d'universités du Canada. Plus récemment, les associations étudiantes du Québec ont cherché à se regrouper dans des fédérations provinciales, comme la Fédération des associations générales des étudiants des collèges classiques du Québec (FAGECCQ), l'Organisation générale des étudiants de l'enseignement spécialisé du Québec, la Fédération des normaliens du Québec ; et, en 1964, une Union générale des étudiants du Québec (UGEQ) a été fondée, regroupant ces associations et fédérations. Il existe même deux associations internationales, l'Union internationale des étudiants (UIE), fondée à Prague en 1946, et la Conférence internationale des étudiants (CIE), établie en 1952 pour regrouper les associations occidentales dissidentes de l'UIE. Il en résulte que, par ces associations représentatives, les étudiants sont devenus un corps intermédiaire non seulement à l'intérieur des établissements d'enseignement mais dans la société et même sur le plan international : leur voix se fait maintenant entendre au même titre que celle de tout autre groupe social important.

Le syndicalisme étudiant :

a) en France

748. C'est en pensant à ces associations représentatives que l'on parle de plus en plus de syndicalisme étudiant. Cette expression a pris naissance en France où des étudiants universitaires ayant vécu l'expérience du maquis donnèrent à l'Union nationale des étudiants français (UNEF) un regain de vie et surtout une orientation toute nouvelle. À l'occasion du congrès de cette Union tenu à Grenoble en 1946, ils firent adopter une charte de l'étudiant, qui reste connue sous le nom de Charte de Grenoble. On y définit l'étudiant comme « un jeune travailleur intellectuel », pour insister sur le fait qu'en sa qualité d'étudiant, il doit être considéré comme faisant partie des travailleurs de la nation et bénéficier du droit d'association dans un syndicat librement constitué. C'est en ce sens que, peut-être par une extension du terme, on a créé l'expression de « syndicalisme étudiant ». Cette idée a connu des fortunes diverses en France. On lui a opposé en particulier le « corporatisme », théorie selon laquelle l'action étudiante devait être limitée à des réclamations ne concernant que les problèmes étudiants, tandis que les « syndi-

calistes » soutenaient que la question étudiante n'était qu'un aspect des problèmes nationaux et que les associations étudiantes devaient étendre leurs interventions à d'autres questions et se tenir en rapport avec les autres syndicats. Malgré ces divergences, il reste que c'est toujours au nom d'une forme ou d'une autre de syndicalisme étudiant que les diverses associations étudiantes françaises ont réclamé depuis vingt ans la réforme universitaire et obtenu que leurs représentants siègent dans de nombreux comités consultatifs du ministère de l'Éducation nationale. Cependant ce mouvement se limite en France aux universités et aux grandes Écoles.

b) dans d'autres pays

749. Il est certain que le syndicalisme étudiant, sous une forme ou sous une autre, a gagné un grand nombre de pays depuis la fin de la dernière guerre. Il est très actif en Amérique du Sud, où il est intervenu dans les problèmes politiques mais où il a aussi souvent dirigé une action qui a provoqué des réformes scolaires assez importantes dans certains pays. Il en est de même au Japon et dans plusieurs jeunes nations en voie de développement. Dans tous ces cas, le syndicalisme s'est engagé beaucoup plus à fond qu'en Europe dans l'action proprement politique, par suite du contexte dans lequel il a dû évoluer. Par contre, en Belgique, en Hollande, en Allemagne de l'Ouest, le syndicalisme étudiant s'inspire davantage de celui de France : ainsi en Belgique, le « Vereniging van Vlaamse Studenten », groupant les étudiants flamands, et le « Mouvement des étudiants universitaires belges d'expression française » ont entrepris une action étudiante très voisine de celle des étudiants français. Il semble que ce soit dans les pays anglo-saxons, où existent cependant des associations d'étudiants, que cette idéologie ait eu jusqu'ici le moins de prise sur le milieu étudiant.

c) au Québec

750. L'idée d'un syndicalisme étudiant est récente au Québec ; elle est cependant en train d'y prendre racine. Au congrès de fondation de l'UGEQ en novembre 1964, une « Déclaration des droits et devoirs de l'étudiant québecois » a été adoptée, nettement inspirée de la Charte de Grenoble.[3] De nouvelles associations étudiantes naissent chaque année, même dans les écoles secondaires, contrairement à ce qui se pratique en Europe. Plusieurs journaux étudiants ont consacré en 1964-65, un nombre considérable d'articles, voire un numéro spécial, à expliquer ou discuter le sens du syndicalisme étudiant, ses origines, son histoire, son action au Québec. Des leaders étudiants ont parcouru la province, prêchant « l'unité de la classe étudiante ». A plusieurs reprises, le ministre de l'Éducation a publiquement reconnu et encouragé le syndicalisme étudiant, parfois contre des éducateurs et même une partie des étudiants.

(3) *Congrès de l'UGEQ*. Presses syndicales de l'UGEQ, Montréal, 1964.

Avantages :

751. Tel qu'il se présente au Québec, le syndicalisme étudiant est tout à fait digne d'intérêt. En premier lieu, il fournit aux diverses activités étudiantes un cadre essentiellement démocratique, par lequel le milieu étudiant bénéficie d'une structure organisée et grâce auquel les étudiants peuvent s'exprimer et répondre à leurs besoins. Par la même occasion, le syndicalisme initie les étudiants aux exigences d'une action concertée dans une organisation représentative. On voit d'ailleurs les étudiants se heurter aux difficultés qui caractérisent toute association : apathie ou indifférence d'un trop grand nombre, incompréhension, opposition, difficultés pratiques de mise en application des projets ou des idées, utilisation de procédés anti-démocratiques, etc. Il est utile pour sa formation que la jeunesse étudiante fasse une expérience réaliste en même temps que sérieuse de la démocratie.

a) caractère démocratique

752. Un autre aspect positif qu'on peut ajouter au crédit des associations et mouvements étudiants depuis 20 ou 25 ans, c'est qu'ils ont favorisé une remarquable ouverture au monde, les étudiants du milieu de ce siècle comprenant davantage qu'ils doivent sortir de leur isolement, s'interroger sur leur rôle dans la société aussi bien que sur les grands problèmes que celle-ci doit affronter. C'est ainsi que, par exemple, le syndicalisme étudiant partout où il existe a fermement appuyé l'accessibilité des études supérieures pour toutes les couches de la société, au lieu de défendre des intérêts de classe : il suffit pour s'en convaincre de parcourir les diverses publications syndicales étudiantes ou les déclarations des leaders. Ce problème, qui peut mettre en cause finalement les structures socio-économiques de la société moderne, a été courageusement abordé et éclairé par les étudiants eux-mêmes. De plus, la Déclaration des droits et devoirs de l'étudiant québecois compte parmi les devoirs de l'étudiant celui de chercher la justice, de lutter contre toute forme d'exploitation, d'intolérance ou d'impérialisme, de réclamer la paix entre les peuples. Une telle ampleur de perspective est sans doute un indice de maturité dont il y a lieu de se réjouir. Ajoutons que cette ouverture au monde, de la part des étudiants, prend plus d'importance encore dans une société en changement rapide. Il serait illusoire aujourd'hui de vouloir que la jeunesse s'intègre d'emblée à la société existante sous prétexte qu'elle doit accepter cette société telle qu'elle est ; il n'y a rien d'anormal à ce que la jeunesse remette en question les structures sociales et économiques et amorce ainsi en quelque sorte les réformes de l'avenir. Il y a là un facteur de la dynamique sociale caractéristique de la société contemporaine.

b) ouverture au monde

753. Un syndicalisme vraiment représentatif permettra d'établir la consultation et la participation étudiantes que nous avons proposées. Dans le deuxième volume de notre rapport, nous avons en effet recommandé qu'au niveau pré-universitaire et profession-

c) participation organisée

nel « la direction de l'institut collabore avec les représentants étudiants pour tout ce qui regarde la bonne marche du campus. Non seulement peuvent-ils donner leur avis sur différents aspects de l'administration et de l'enseignement, il convient qu'ils soient appelés à le faire par des délégués élus pour faire partie des comités conjoints officiels. »[4] Pour le niveau supérieur, nous avons à plusieurs reprises insisté sur la nécessité de consulter les représentants étudiants et de les « associer davantage aux décisions administratives et pédagogiques qui les concernent de près »; nous avons même recommandé que les étudiants comptent parmi les groupes consultés par le gouvernement pour la nomination des membres du conseil d'administration de l'université.[5] Enfin, les étudiants seront de plus en plus appelés à participer à divers comités du ministère de l'Éducation, comme cela est devenu courant dans d'autres pays.

Difficultés :

a) un leadership isolé

754. L'organisation d'associations représentatives n'est cependant pas sans des difficultés et des embûches qu'il importe de signaler. La première est celle d'un leadership étudiant isolé ou coupé de sa base. Un véritable syndicalisme étudiant demande que les objectifs poursuivis soient clairement conçus et endossés par la majorité des étudiants et qu'un dialogue constant soit maintenu entre les chefs et ceux qu'ils représentent et pour qui ils travaillent. Or, il est certain qu'il peut exister un écart considérable entre la pensée exprimée par les leaders étudiants et celle d'une large fraction des étudiants qui n'évoluent pas de la même façon ou qui ne vont pas aussi loin que leurs porte-parole. La faute peut en être aussi à un certain leadership étudiant qui n'a pas toujours su être assez attentif à tout son milieu ni assez réaliste dans les objectifs proposés. Certains leaders étudiants ont aussi pu donner l'impression d'être plus intéressés par le pouvoir, et par le prestige et les avantages qu'il peut conférer, que guidés par le souci du service à rendre. Les leaders étudiants doivent savoir en même temps faire l'éducation des étudiants et mesurer leur marche en tenant compte des troupes; autrement, ils risquent ou bien de connaître des désillusions cuisantes, ou de tomber dans la surenchère pour attirer l'attention et se donner l'illusion de l'action. Ils doivent aussi reconnaître un pluralisme du leadership étudiant, suivant la diversité des champs d'activités : action syndicale étudiante, services communautaires, comités pédagogiques ou administratifs, toutes formes d'action nécessaires et requérant des types de leaders différents.

b) des divergences idéologiques

755. On comprend que le syndicalisme étudiant ne veuille pas s'enfermer dans la seule question étudiante; celle-ci déborde d'ailleurs tout naturellement le cadre des établissements d'enseignement

(4) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement*, volume II, paragraphe 2[illegible].
(5) Idem, paragraphes 334 et 363 et recommandation 144.

et le milieu étudiant. Nous avons dit qu'on peut voir là une heureuse ouverture au monde. D'un autre côté, l'engagement dans des problèmes sociaux et surtout politiques est de nature à provoquer des conflits idéologiques qui peuvent gravement compromettre l'unité étudiante et affaiblir l'action syndicale en divisant ses forces. C'est ce que l'on peut observer en France où les divergences politiques ont fractionné le syndicalisme étudiant et finalement nui à son influence. Il y a ici un dilemme que la prudence et la sagesse des dirigeants étudiants devront résoudre au fur et à mesure des événements.

c) écueil de l'activisme

756. On entend parfois reprocher à la génération actuelle d'étudiants un dangereux activisme, un besoin prématuré de sauter dans la vie qui fait brûler les étapes, un mépris de la pensée désintéressée au profit d'une action engagée. C'est l'écueil qui guette une jeunesse qui entre dans le monde avec toute son énergie et sa fougue. Éducateurs et parents ont sans doute ici une influence à exercer pour aider les étudiants à trouver l'équilibre nécessaire entre une vie d'étude et les exigences de l'action: mais le remède n'est pas une douche d'eau froide, encore moins le sarcasme, qui n'aura d'autre effet que d'exciter la nervosité et de briser une relation déjà difficile entre les étudiants et leurs aînés. Il faut plutôt aider l'étudiant à trouver pour lui-même et par lui-même le sens profond et vrai de l'action étudiante aussi bien que de l'étude.

Syndicalisme étudiant au niveau secondaire

757. Le syndicalisme étudiant a d'abord été pensé et pratiqué au niveau supérieur ou universitaire. Mais il pose des problèmes nouveaux quand il est transposé dans l'école secondaire, même au niveau des dernières années. Des jeunes de 15 à 17 ans ne peuvent jouir de la même liberté d'action ni porter les mêmes responsabilités que leurs aînés. Les maîtres devront, à ce niveau, collaborer plus activement aux entreprises étudiantes, prenant bien soin cependant de ne pas remplacer les étudiants et de ne pas étouffer leurs initiatives. D'ailleurs, le syndicalisme étudiant ne doit pas nécessairement avoir les mêmes structures et poursuivre les mêmes objectifs à tous les niveaux de l'enseignement. Il est souhaitable qu'au niveau secondaire il soit principalement guidé par le souci de créer entre les étudiants et les maîtres une communauté d'étude et de recherche, et qu'il constitue une initiation au travail en groupe dans un esprit de collaboration. En ce sens, le syndicalisme étudiant s'inscrit très bien dans le cadre de l'enseignement actif que nous avons prôné, c'est-à-dire d'un enseignement dans lequel le dialogue occupe une place centrale. Il ne faut pas non plus négliger l'apport des associations étudiantes à l'éveil des responsabilités sociales, à l'apprentissage des exigences du bien commun et au respect des autres: ces associations sont pour l'étudiant de cet âge comme un laboratoire de morale sociale et civique. Enfin, les associations

et les services étudiants peuvent être des agents très importants de socialisation dans l'organisation des grandes écoles secondaires: ils permettront aux jeunes de ces établissements de se mieux connaître, de s'exprimer et d'agir à l'intérieur de cadres structurés; ils contribueront à développer des modes de vie et d'action qui favoriseront l'épanouissement d'une vie sociale assez intense pour faire échec à l'anonymat des grands nombres.

Autres activités étudiantes :

a) sociales

758. Le syndicalisme étudiant — surtout si on prend le terme dans son sens strict d'associations représentatives — ne recouvre pas et ne doit pas recouvrir toute la gamme des activités étudiantes. Beaucoup d'autres types d'associations existent et méritent d'exister dans le milieu étudiant. Nous ne pouvons en mentionner ici qu'un certain nombre. Tout d'abord les préoccupations sociales et internationales de certains étudiants se sont manifestées dans les mouvements destinés au relèvement des conditions de vie des populations défavorisées, dans notre pays ou dans les pays en voie de développement. Les Chantiers étudiants et Mundo sont deux exemples bien connus de telles associations; plus récemment les Travailleurs étudiants du Québec ont développé et cherchent à mettre au point une formule assez audacieuse d'action sociale étudiante organisée et structurée. Les nombreux journaux étudiants constituent aussi à leur manière une forme d'action sociale qui peut exercer une influence sur les attitudes des étudiants et contribuer à faire mûrir la réflexion en provoquant et en nourrissant l'intérêt pour les problèmes qui confrontent la conscience moderne. Un nombre croissant d'étudiants se sont intéressés au sort des pays en voie de développement; quelques-uns y ont même fait des stages ou se préparent en vue d'aller y apporter leur concours. Des champs divers d'action sociale restent cependant encore à explorer; qu'il nous suffise, par exemple, de souligner que des étudiants avancés pourront peut-être collaborer activement aux programmes d'éducation des adultes que devront entreprendre les administrations scolaires. Soulignons aussi que les étudiants ainsi que les professeurs des universités pourraient faire bien davantage pour l'accueil des étudiants étrangers, notamment ceux d'Afrique et d'Asie pour qui un séjour prolongé au Canada pose des problèmes d'adaptation de tous ordres.

b) intellectuelles, culturelles et artistiques

759. On ne peut passer sous silence les diverses activités culturelles et artistiques du milieu étudiant. Les journaux étudiants s'efforcent en général d'informer les étudiants des principaux événements littéraires ou artistiques; on y trouve des commentaires sur les ouvrages récents, les expositions, les concerts, ou encore des entrevues avec des écrivains ou des artistes. Quelques tentatives d'éditions étudiantes sont à signaler. Le cinéma occupe une place importante dans la vie des étudiants et est devenu au

Québec — sans doute plus qu'en beaucoup d'autres pays — un important médium de loisir et de culture: c'est peut-être au Québec qu'on trouve proportionnellement le plus grand nombre de ciné-clubs étudiants. L'intérêt pour la musique, le théâtre et les arts plastiques n'est cependant pas aussi développé et aussi spontané, bien que des étudiants aient été actifs dans des mouvements tels que les Jeunesses musicales et dans certaines troupes théâtrales; les chansonniers jouissent cependant d'une forte popularité chez les jeunes et sont souvent les hôtes de diverses associations étudiantes dans les universités, les collèges et même les écoles secondaires. Au point de vue scientifique, l'ACFAS et les Cercles des Jeunes Naturalistes ont sûrement contribué à développer et entretenir un intérêt pour les sciences et la recherche personnelle : le succès des Jeunes scientifiques en est la preuve, de même que les diverses expositions scientifiques organisées à l'intention du public par les étudiants de différents niveaux. Il est à souhaiter que les recommandations que nous avons faites dans les deuxième et troisième volumes de notre rapport touchant l'enseignement actif, l'enseignement des arts plastiques et rythmiques, l'éducation cinématographique, le développement de musées scolaires susciteront chez les étudiants un plus grand intérêt encore pour des organisations spontanées favorisant des activités culturelles et artistiques : ensembles musicaux, troupes de théâtre, cercles d'études, équipes de recherches, etc. Le climat des établissements d'enseignement s'en trouvera vivement enrichi, au profit non seulement de ceux qui y participeront activement mais de tous les autres aussi, qui ne pourront manquer d'en bénéficier.

III

Conclusion et recommandations

Conclusion et recommandations

760. Une importante évolution s'est produite chez les étudiants et elle se continue. On doit reconnaître que l'esprit étudiant n'est plus le même qu'il y a vingt-cinq ans à l'université, dans les collèges, les écoles normales, les écoles professionnelles et même au cours secondaire. On peut s'étonner de certaines déclarations, de certains écrits, de certaines attitudes ; on peut ne pas admettre tous les droits que réclament les étudiants. Mais on doit avant tout chercher à comprendre l'évolution en cours, éviter des jugements prématurés fondés sur l'expérience d'une vie étudiante maintenant révolue, et surtout savoir discerner l'apport positif que cette mentalité nouvelle peut fournir à l'éducation et à l'enseignement. Des étudiants veulent participer activement à l'oeuvre de leur propre éducation; ils s'éveillent plus tôt qu'auparavant à leurs responsabilités de citoyens libres dans une société démocratique; ils demandent qu'on tienne compte de leur point de vue d'enseigner et de leur conception du

monde. Il n'y a rien là que d'excellent. Cette évolution demande cependant d'être reconnue non seulement en principe mais dans les faits. C'est pourquoi nous soumettons les recommandations qui suivent.

(138) **Nous recommandons qu'éducateurs et étudiants, dans la communauté de travail intellectuel qu'ils forment, s'attachent à entretenir et développer la passion de la recherche, le goût de la compétence et le souci de la probité intellectuelle.**

(139) **Nous recommandons que les associations étudiantes représentatives ou les syndicats étudiants dont les dirigeants sont démocratiquement élus soient invités à déléguer des représentants aux comités conjoints, dans les universités et les instituts et aux échelons régional et provincial.**

(140) **Nous recommandons que des comités conjoints pédagogiques soient formés dans les départements des instituts et dans les facultés universitaires pour permettre une franche discussion des problèmes d'enseignement ou de recherche dans un esprit de communauté de travail intellectuel.**

(141) **Nous recommandons qu'une attention particulière soit apportée aux expériences de syndicalisme étudiant dans les établissements d'enseignement secondaire.**

LES RECOMMANDATIONS SUR L'ADMINISTRATION DE L'ENSEIGNEMENT

CONFESSIONNALITÉ ET NON-CONFESSIONNALITÉ

(1) Nous recommandons que le système d'enseignement public du Québec respecte la diversité des options religieuses des parents et des élèves et offre le choix entre un enseignement catholique, un enseignement protestant et un enseignement non-confessionnel, dans la mesure où les exigences de la qualité de l'enseignement pourront être respectées dans chaque cas.

(2) Nous recommandons que la loi ne reconnaisse aucun caractère confessionnel aux commissions scolaires et aux corporations d'instituts, même si elle leur impose l'obligation d'assurer, lorsqu'il y a lieu, un enseignement catholique, un enseignement protestant et un enseignement non-confessionnel.

(3) Nous recommandons qu'un recensement soit effectué chaque année par les autorités scolaires, afin de déterminer le nombre d'enfants que les parents désirent inscrire dans chaque enseignement, catholique, protestant, non-confessionnel, et de langue française ou de langue anglaise.

(4) Nous recommandons que chaque commission scolaire organise une direction pédagogique pour chacun des enseignements, catholique, protestant et non-confessionnel, de langue française et de langue anglaise qu'elle assure dans ses écoles.

(5) Nous recommandons que les parents soient étroitement associés aux décisions concernant les modalités concrètes de la confessionnalité ou de la non-confessionnalité de l'enseignement dispensé à leurs enfants.

(6) Nous recommandons que l'école publique non-confessionnelle offre un ou plusieurs cours de religion, répondant aux convictions religieuses des enfants qui la fréquentent et un enseignement moral à l'intention des enfants n'optant pour aucun cours de religion.

(7) Nous recommandons que la loi reconnaisse expressément à tous les parents dont les enfants fréquentent des établissements confessionnels publics le droit de demander que leurs enfants soient exemptés de l'enseignement et des exercices religieux.

(8) **Nous recommandons que l'école élémentaire confessionnelle qui accueille des élèves n'appartenant pas à la religion à laquelle elle se rattache s'assure que l'enseignement et l'organisation de la vie ne blessent pas la conscience de ces élèves, et qu'elle leur offre, si c'est possible, un enseignement religieux approprié ou un enseignement moral.**

(9) **Nous recommandons que l'école secondaire confessionnelle qui accueille des élèves n'appartenant pas à la religion à laquelle elle se rattache tire parti de la diversité des cours-options pour offrir à ces élèves un enseignement religieux approprié ou un enseignement moral, et les confie à des tuteurs choisis en conséquence.**

(10) **Nous recommandons que l'institut adapte son enseignement, partout où il y a lieu, au pluralisme religieux des étudiants qu'il est appelé à accueillir, en multipliant, suivant les besoins, les cours de religion, ou de morale, de philosophie, de littérature et d'histoire.**

(11) **Nous recommandons que tous les établissements groupés dans le cadre d'un institut aient le droit de choisir leurs professeurs sous réserve d'en faire approuver la nomination par la corporation de l'institut.**

(12) **Nous recommandons que le ministère de l'Éducation étudie avec les autorités religieuses et les Comités confessionnels, le financement des services de culte et de pastorale dans les établissements d'enseignement de tous les niveaux.**

(13) **Nous recommandons que soient abrogées les dispositions de la loi qui attribuent aux Comités confessionnels le pouvoir de reconnaissance des établissements d'enseignement comme catholiques ou comme protestants.**

(14) **Nous recommandons que les universités confessionnelles existantes adaptent leur caractère confessionnel aux exigences de l'enseignement supérieur dans une société pluraliste.**

LA DIVERSITÉ CULTURELLE DANS LE DOMAINE SCOLAIRE ET L'AVENIR DU QUÉBEC

(15) **Nous recommandons que le système scolaire unifié que nous proposons pour le Québec soit, de droit, constitué à la fois d'écoles de langue française et d'écoles de langue anglaise.**

(16) **Nous recommandons que, dans chaque commission régionale où il y aura plusieurs enseignements de langue française, les directeurs de ces enseignements constituent un comité doté d'un statut lui permettant d'assurer la coordination et l'amélioration de l'enseignement de langue française, et que, dans chaque commission régionale où il y aura plusieurs enseignements de langue anglaise, les directeurs de ces enseignements fassent de même.**

(17) **Nous recommandons qu'un effort sérieux et systématique soit fait par tous les services de l'État et par les établissements d'enseignement à tous les niveaux pour améliorer au Québec la qualité de la langue française, parlée et écrite.**

(18) **Nous recommandons que le ministère de l'Éducation et tous les corps publics chargés de l'enseignement prennent soin de maintenir des liens entre l'enseignement de langue française et l'enseignement de langue anglaise, afin de favoriser l'enrichissement mutuel qui peut en résulter.**

(19) **Nous recommandons que les établissements d'enseignement de langue française de tout niveau, notamment dans la région métropolitaine de Montréal, adoptent une politique d'accueil plus efficace à l'endroit des nouveaux Canadiens, qui désirent pour eux-mêmes ou pour leurs enfants une éducation française.**

L'ÉDUCATION DES INDIENS ET DES ESQUIMAUX

(20) **Nous recommandons que le ministère de l'Éducation crée un service spécial pour l'éducation des Indiens, jeunes et adultes, formé de spécialistes des questions indiennes et de l'enseignement aux Indiens.**

(21) **Nous recommandons que les ententes financières pour l'intégration des enfants indiens dans les écoles publiques soient faites selon des normes générales établies conjointement par le ministère de l'Éducation et la Direction des affaires indiennes, au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration.**

(22) **Nous recommandons que les manuels d'histoire du Canada soient émondés et rectifiés de façon à faire mieux connaître**

les civilisations amérindiennes et à présenter une image plus vraie des Indiens d'Amérique.

(23) Nous recommandons que les parents indiens puissent participer aux comités scolaires des écoles publiques fréquentées par leurs enfants et qu'ils jouissent des mêmes droits et prérogatives que les autres parents dans la commission scolaire régionale qui recouvre le territoire qu'ils habitent.

(24) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation accorde une attention particulière à la mise sur pied d'un vaste programme d'éducation des adultes à l'intention de la population indienne.

(25) Nous recommandons que les facultés des Sciences de l'éducation des institutions universitaires dotées d'un enseignement anthropologique offrent aux futurs maîtres qui s'intéressent à l'enseignement aux Indiens et aux Esquimaux la possibilité d'une préparation théorique et pratique appropriée.

(26) Nous recommandons que l'éducation des Esquimaux continue pour le moment de relever de la Direction générale du Nouveau-Québec, au ministère des Richesses naturelles, et que celle-ci continue de faire rapport de son travail et de ses initiatives au ministère de l'Éducation et de s'adjoindre le personnel qualifié requis en accord avec ce ministère.

(27) Nous recommandons qu'on accorde à la Direction générale du Nouveau-Québec les moyens nécessaires pour poursuivre les expériences pédagogiques présentement en cours auprès des Esquimaux jeunes et adultes, et pour qu'elle assume pleinement son rôle dans le domaine de l'éducation au Nouveau-Québec.

(28) Nous recommandons que la Direction générale du Nouveau-Québec cherche à associer le plus possible les parents à la gestion de l'école, principalement par la création de comités scolaires.

(29) Nous recommandons que l'éducation des Indiens et des Esquimaux soit conçue et organisée à la lumière d'une politique générale définissant l'orientation culturelle globale de ces deux groupes.

LES ADMINISTRATIONS SCOLAIRES LOCALES

(30) **Nous recommandons qu'il soit expressément reconnu que tout corps public auquel l'État délègue une responsabilité dans l'administration scolaire a pour objectif premier d'assurer à tous les élèves, sans distinction, un enseignement de bonne qualité, favorable au plein épanouissement de la personnalité de chacun, dans un juste respect du pluralisme religieux et de la dualité linguistique et culturelle.**

(31) **Nous recommandons qu'à cette fin le régime actuel des commissions scolaires locales et régionales soit remplacé par une structure administrative unifiée à trois échelons : le comité scolaire, la commission régionale et le conseil de développement scolaire.**

(32) **Nous recommandons qu'un comité scolaire soit constitué pour chaque école publique élémentaire ou secondaire.**

(33) **Nous recommandons que chaque comité scolaire soit formé de cinq membres élus annuellement par les parents des élèves et par les élèves inscrits aux cours pour adultes et qu'y soit éligible, outre tout électeur, toute personne majeure résidant dans la région.**

(34) **Nous recommandons que le directeur et un représentant du personnel enseignant de l'école fassent partie du comité scolaire à titre consultatif.**

(35) **Nous recommandons que la loi attribue aux comités scolaires les fonctions suivantes :**

- **veiller à la qualité de l'éducation donnée à l'école et au bien-être des élèves et des maîtres;**
- **s'assurer que les élèves reçoivent un enseignement religieux ou moral répondant au désir de leurs parents;**
- **accepter ou rejeter tout projet de règlement de la direction de l'école ou de la direction de l'enseignement catholique, protestant ou non-confessionnel, selon le cas, affectant les modalités particulières de la confessionnalité ou de la non-confessionnalité de l'école;**
- **susciter des initiatives et collaborer à toute entreprise en vue de l'organisation des loisirs para-scolaires et, de**

façon générale, contribuer à tout ce qui peut favoriser la culture populaire;

— entretenir l'intérêt et la collaboration des parents et de toute la collectivité pour tout ce qui peut servir à améliorer les services scolaires;

— donner leur avis sur le choix des maîtres, l'adaptation des programmes et le choix des manuels et du matériel didactique;

— présenter à la commission régionale toute recommandation touchant des problèmes financiers ou administratifs.

(36) Nous recommandons que l'organisation et l'administration de l'enseignement public pré-scolaire, élémentaire et secondaire soient confiées à des commissions scolaires régionales ayant juridiction sur un territoire assez vaste pour qu'y soit dispensé un enseignement varié et de bonne qualité, s'appuyant sur tous les services auxiliaires requis.

(37) Nous recommandons qu'une commission régionale unique administre tout l'enseignement, catholique, protestant et non-confessionnel, de langue française et de langue anglaise dispensé dans les limites d'un même territoire.

(38) Nous recommandons que les commissaires de la commission régionale soient élus par un collège électoral composé de délégués de tous les comités scolaires du territoire sous la juridiction de la commission régionale, le nombre de délégués désignés par chaque comité scolaire pour siéger au collège électoral variant selon les effectifs de l'école.

(39) Nous recommandons que le nombre des commissaires varie de cinq à onze, en raison du nombre de types d'écoles selon la langue et l'option religieuse qui existent dans le territoire sous la juridiction de la commission régionale.

(40) Nous recommandons que toute personne majeure résidant dans le territoire de la commission régionale soit éligible au poste de commissaire.

(41) Nous recommandons que les commissaires soient élus pour un mandat de trois ans, renouvelable, et que les commissaires élisent eux-mêmes leur président.

(42) Nous recommandons que la loi attribue à la commission régionale les fonctions suivantes :

a) organiser et administrer les classes maternelles, l'enseignement élémentaire, l'enseignement secondaire polyvalent, c'est-à-dire général et technique, et les classes spéciales pour enfants exceptionnels, à l'intention de tous les enfants de son territoire et des adultes qui requièrent un enseignement;

b) assurer les services médicaux, sociaux, psychologiques, le service d'orientation scolaire et professionnelle, les services de pastorale requis dans toutes les écoles sous sa juridiction;

c) choisir et engager le personnel enseignant et le personnel de direction des écoles sous sa juridiction, leur assigner leur poste, assurer l'inspection des écoles;

d) présenter au ministère de l'Éducation, par l'intermédiaire, le cas échéant, du conseil de développement scolaire et en collaboration avec les autres commissions régionales qui lui sont rattachées, des recommandations pour l'établissement ou la modification des normes des services et des dépenses à appliquer dans les écoles;

e) préparer et soumettre au ministère de l'Éducation, par les soins, le cas échéant, du conseil de développement scolaire, le budget nécessaire à la bonne marche et au progrès de ses écoles;

f) prélever l'impôt foncier sur son territoire et recevoir les subventions du ministère de l'Éducation;

g) faire les constructions scolaires requises, après approbation du ministère ou, le cas échéant, du conseil de développement scolaire, assurer l'entretien des édifices, acheter tout le matériel requis, organiser le transport des élèves;

h) faire chaque année un recensement scolaire de tous les enfants et adolescents jusqu'à 18 ans inclusivement et affecter les écoles ou les classes voulues aux enseignements organisés pour répondre aux désirs des parents, exprimés à cette occasion;

i) nommer, pour assurer l'administration, un directeur général et un directeur pour chacun des enseignements à organiser selon la diversité culturelle et religieuse de la collectivité.

(13) Nous recommandons que toutes les commissions régionales d'une même région économique se groupent pour former un conseil de développement scolaire.

(44) Nous recommandons que le conseil de développement scolaire soit composé d'un membre choisi par chacune des commissions régionales de son territoire, d'un membre élu par le collège électoral de chacune d'entre elles et de deux membres nommés par le ministère de l'Éducation.

(45) Nous recommandons que toute personne majeure résidant dans le territoire du conseil de développement scolaire soit éligible, que les membres soient élus pour un mandat de trois ans, renouvelable, et que le président soit élu par les membres du conseil.

(46) Nous recommandons que la loi attribue au conseil de développement scolaire les fonctions suivantes :

a) définir en collaboration avec les commissions scolaires régionales, les normes fondamentales des services et des dépenses pour le territoire et les faire accepter par le ministère de l'Éducation, établissant ainsi le plan de développement du système scolaire du territoire;

b) négocier, après consultation des commissions régionales, l'échelle de traitements et de salaires et les conditions de travail pour tout le personnel enseignant et non enseignant de son territoire ou participer aux négociations provinciales, le cas échéant, avec le ministère de l'Éducation;

c) étudier les budgets que les commissions scolaires régionales doivent lui soumettre pour approbation et présenter l'ensemble de ces budgets ainsi que son propre budget au ministère de l'Éducation;

d) participer à la détermination du taux uniforme de l'impôt à être prélevé par toutes les commissions régionales du territoire; en attendant l'uniformisation de l'évaluation foncière par l'autorité centrale, procéder sur son territoire à l'uniformisation de l'évaluation; autoriser, au besoin, le prélèvement d'un impôt supplémentaire par l'une ou l'autre des commissions régionales;

e) coordonner le développement scolaire du territoire en exerçant tous les contrôles nécessaires sur les achats de terrains et les constructions à effectuer par les commissions régionales;

f) faire fonctionner au bénéfice des commissions scolaires du territoire les services qui peuvent être organisés à meilleur compte ou plus efficacement sur une base com-

mune : par exemple, un service juridique, un bureau d'architectes et d'ingénieurs, un service de statistiques et de prévisions, un service de transport, et veiller à l'organisation de certains services communs d'enseignement pour quelques catégories d'enfants exceptionnels;

g) nommer, à ces fins, un directeur général et autant de directeurs généraux adjoints qu'il sera nécessaire pour coordonner le développement de chacun des différents enseignements qui existeront dans les commissions régionales, et pour assurer la direction des services du financement et de l'équipement scolaire.

ÉTAPES DES RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION SCOLAIRE

(47) Nous recommandons que la loi scolaire soit amendée immédiatement de façon à rendre obligatoire l'adhésion de toutes les commissions scolaires locales à la commission régionale organisée pour leur territoire.

(48) Nous recommandons que l'on attribue immédiatement aux commissions régionales existantes la responsabilité exclusive de l'éducation élémentaire et secondaire des enfants exceptionnels et de l'éducation des adultes, ainsi que celle des services sociaux, médicaux et psychologiques pour toutes les écoles élémentaires et secondaires de leur territoire.

(49) Nous recommandons que la loi oblige immédiatement la commission régionale à faire dans tout son territoire un recensement annuel des enfants et des adolescents de moins de 18 ans, afin de prévoir les meilleurs moyens pour répondre au désir des parents quant au type d'enseignement qu'ils souhaitent pour leurs enfants.

(50) Nous recommandons que la commission régionale ait immédiatement la responsabilité d'organiser, lorsqu'il y a lieu, l'enseignement non-confessionnel au niveau élémentaire aussi bien qu'au niveau secondaire, ou de s'assurer que les enfants pour qui on n'a pu organiser un tel enseignement, faute d'effectifs suffisants, bénéficient dans leur école des exemptions autorisées par la loi.

(51) Nous recommandons que, durant la période de transition des prochaines années, les commissions scolaires locales remettent

progressivement tous leurs pouvoirs et responsabilités à leur commission régionale, comme les y autorise déjà la loi, et que les commissions régionales s'équipent de façon à accepter d'ici quelques années tous les pouvoirs et responsabilités qui leur seront transférés.

(52) Nous recommandons que tout projet de nouvelle construction scolaire dans le territoire d'une commission régionale soit désormais soumis à cette commission.

(53) Nous recommandons que les commissaires et les administrateurs des commissions scolaires à direction catholique et des commissions scolaires à direction protestante étudient dès à présent, en commun, l'organisation de leurs services scolaires et leurs normes de dépenses, en vue de l'établissement de la commission régionale unique.

(54) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation autorise et encourage la formation des comités scolaires qui serviront de corps consultatifs auprès de leur commission scolaire locale et de la commission régionale pour tout ce qui touche au bien-être des élèves et des maîtres, à l'éducation morale et religieuse donnée à l'école, aux activités para-scolaires, ainsi qu'aux loisirs des enfants, des adolescents et même des adultes.

(55) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation prépare immédiatement, à partir des études démographiques et sociales nécessaires, une nouvelle carte scolaire des commissions régionales uniques pour l'ensemble du territoire de la province.

(56) Nous recommandons que toutes les commissions scolaires existantes dans l'île de Montréal soient remplacées par sept commissions régionales, chacune ayant juridiction sur tout l'enseignement pré-scolaire, élémentaire et secondaire dispensé dans son territoire, qu'il soit confessionnel ou non-confessionnel, et de langue française ou de langue anglaise.

(57) Nous recommandons qu'un conseil de développement scolaire soit immédiatement créé pour l'île de Montréal et que ce conseil ait en plus des pouvoirs que nous avons déjà recommandé d'attribuer à cet organisme, ceux de recevoir le produit de l'impôt foncier perçu dans toute l'Île et les subventions gouvernementales auxquelles a droit chacune des commissions scolaires, de verser les traitements et les salaires

du personnel enseignant et non enseignant de toutes les commissions scolaires de son territoire, d'organiser le transport des élèves dans les cas où il est requis, d'assurer les services auxiliaires nécessaires à la bonne administration des commissions scolaires : services des statistiques, service juridique, bureaux d'architectes, etc.

(58) Nous recommandons qu'un conseil de développement scolaire soit immédiatement créé à Québec, d'abord pour toutes les commissions scolaires situées dans le territoire des municipalités de Québec, Québec-Ouest, Sillery, Sainte-Foy, Cap-Rouge et Saint-Augustin et que sa juridiction soit par la suite étendue au territoire des commissions régionales Louis-Fréchette, Chauveau, Jean-Talon et Orléans.

(59) Nous recommandons de former immédiatement deux conseils de développement scolaire dans la région entourant l'île de Montréal, l'un ayant juridiction sur toutes les commissions scolaires situées dans le territoire des commissions régionales suivantes : Le Gardeur, Maisonneuve, Duvernay, Mille-Isles, Deux-Montagnes et Vaudreuil et la commission protestante North Island, le second conseil étendant sa juridiction au territoire des commissions régionales suivantes : Chambly, Lignery, Youville, Salaberry et Honoré-Mercier et les commissions régionales protestantes South Shore et Châteauguay-Valley.

(60) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation étudie sans délai les modalités de la création d'une commission régionale unique pour la ville de Québec ayant juridiction sur tout l'enseignement pré-scolaire, élémentaire et secondaire dispensé dans son territoire, qu'il soit confessionnel ou non-confessionnel, et de langue française ou de langue anglaise.

(61) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation organise dans la province partout où la chose sera possible, un conseil de développement scolaire qui, avec le concours des services du ministère, reçoive et approuve les budgets des commissions scolaires de son territoire, dans le cadre des normes générales acceptées par le ministère, et entreprenne la planification scolaire à l'échelle de la région économique.

(62) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation confie à la Commission des écoles catholiques de Montréal la responsabilité d'organiser, pour septembre 1966, l'enseignement non-confessionnel de langue française requis dans l'île de

Montréal et au Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal celle d'organiser l'enseignement non-confessionnel de langue anglaise, en attendant que soient constituées les commissions régionales uniques.

(63) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation confie à la Commission des écoles catholiques de Québec la responsabilité d'organiser, pour septembre 1966, l'enseignement non-confessionnel de langue française requis à Québec et dans la banlieue de Québec et au Bureau des écoles protestantes de Québec métropolitain celle d'organiser, s'il y a lieu, l'enseignement non-confessionnel de langue anglaise.

LES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS ET SEMI-PUBLICS

(64) Nous recommandons qu'une loi de l'enseignement privé soit adoptée, conférant au ministre de l'Éducation les pouvoirs de surveillance, de contrôle et de réglementation nécessaires pour assurer la qualité de l'enseignement dispensé dans tout établissement privé qu'il soit subventionné ou non par l'État ou par les corps publics, à l'exception de l'enseignement supérieur.

(65) Nous recommandons que la réglementation de l'enseignement privé concerne les titres du personnel enseignant, la validité du programme d'études, les normes d'admission et de promotion des élèves, les diplômes, les immeubles et l'équipement, le paiement des frais de scolarité et la réclame.

(66) Nous recommandons qu'aucun établissement privé ne puisse ouvrir ses portes et fonctionner sans avoir obtenu au préalable un permis que le ministre de l'Éducation accordera ou refusera sans discrimination suivant les normes établies et qui sera sujet à révocation dans les mêmes conditions.

(67) Nous recommandons que le ministère assure l'inspection de tous les établissements privés, dans le but non seulement de garantir l'observance des normes établies mais aussi de conseiller et d'aider la direction et le personnel enseignant en vue d'une amélioration constante de la qualité de l'enseignement dispensé dans tous ces établissements.

(68) Nous recommandons que le critère pour l'octroi de subventions aux établissements privés ou semi-publics soit celui de l'utilité publique ou du service public dans le cadre de la planification scolaire provinciale ou régionale.

(69)* **Nous recommandons qu'au niveau secondaire et au niveau de l'institut, soit établie une politique rationnelle de subventions aux institutions privées ou semi-publiques, inspirée par les exigences de la réforme pédagogique.**

(70) **Nous recommandons qu'au niveau secondaire et au niveau de l'institut, les établissements semi-publics puissent bénéficier, suivant leur contribution au plan scolaire régional ou provincial de subventions allant jusqu'à couvrir 100% de leur budget de fonctionnement établi selon les normes et critères utilisés pour l'enseignement public.**

(71)* **Nous recommandons qu'au niveau secondaire et au niveau de l'institut, les établissements privés, reconnus par le ministre de l'Éducation, puissent bénéficier d'une subvention partielle couvrant d'une année à l'autre la même proportion de leur budget de fonctionnement établi selon les normes et critères utilisés pour l'enseignement public.**

(72) **Nous recommandons qu'au niveau secondaire et au niveau de l'institut, les établissements semi-publics puissent recevoir pour tout agrandissement de leurs immeubles nécessaire à leur participation à un plan scolaire régional, inter-régional ou provincial, des subventions d'immobilisation dans la même proportion que leurs subventions de fonctionnement, sauf à s'engager à en rembourser une partie s'ils changent un jour la destination de ces immeubles.**

(73) **Nous recommandons qu'au niveau pré-scolaire et élémentaire, des subventions à des établissements privés ne soient accordées que très rarement, dans le cas d'écoles pour l'enfance exceptionnelle et d'écoles-pilotes servant de laboratoires de recherche ou de centres de formation.**

(74) **Nous recommandons que chaque établissement semi-public soit constitué en une société distincte à but non lucratif, qu'il observe la même règle de gratuité scolaire pour les élèves et la même échelle de traitements pour le personnel enseignant et non enseignant que le secteur public, que son budget soit soumis à l'approbation du ministre de l'Éducation et ses comptes rendus publics.**

---

* Ces deux recommandations, hors de leur contexte, pourraient peut-être prêter à confusion s'il n'était rappelé ici que la Commission envisage l'organisation de l'enseignement, au niveau de l'institut, dans le cadre de corporations publiques. Ainsi, les institutions privées ou semi-publiques à subventionner à ce niveau devraient se trouver rattachées par des ententes à des corporations publiques d'institut.

LE FINANCEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES

(75) **Nous recommandons que l'impôt foncier soit retenu pour le financement des commissions scolaires mais qu'il prenne la forme d'un impôt général à lever uniformément partout pour le paiement des services d'enseignement de base offerts par l'école publique.**

(76) **Nous recommandons que l'évaluation de tous les biens-fonds imposables pour fins scolaires se fasse aussitôt que possible à 100% de la valeur réelle, et que, conformément aux recommandations de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité à ce sujet, un office provincial de l'évaluation foncière soit créé pour diriger et surveiller l'évaluation foncière dans la province et que cet office procède d'abord à l'uniformisation de tous les rôles d'évaluation et assure ensuite la normalisation de l'évaluation de tous les biens-fonds.**

(77) **Nous recommandons qu'un régime particulier de fiscalité scolaire soit établi pour les biends fonds des sociétés dans le cadre duquel**

a) **l'évaluation de tous ces biens-fonds serait confiée à l'autorité provinciale**

b) **le taux d'imposition à leur appliquer, une fois leur évaluation faite à 100% de la valeur réelle, serait le même pour toutes les commissions scolaires et serait déterminé par l'autorité provinciale, et**

c) **les sommes perçues par les commissions scolaires grâce à cet impôt ne rentreraient pas dans leurs ressources propres mais seraient attribuées au trésor provincial.**

(78) **Nous recommandons qu'aussitôt effectuée l'uniformisation des rôles d'évaluation, un taux d'impôt foncier scolaire général, applicable par toutes les commissions scolaires à tous les biens-fonds imposables de particuliers — à la valeur résultant pour ces biens-fonds de l'uniformisation des rôles — soit déterminé par l'autorité provinciale et que ce taux soit utilisé pour l'imposition des biens-fonds de sociétés, pareillement réévalués, en attendant la détermination du taux de l'impôt propre aux biens-fonds de sociétés.**

(79) **Nous recommandons que, lorsque sera entièrement réalisée l'évaluation à 100% de la valeur réelle de tous les biens-fonds**

de particuliers dans la province, un taux d'impôt foncier scolaire général, applicable par toutes les commissions scolaires à tous les biens-fonds imposables de particuliers soit déterminé par l'autorité provinciale.

(80) Nous recommandons que toutes les commissions scolaires, avec l'approbation des autorités compétentes, soient admises à lever, outre l'impôt scolaire général, un impôt additionnel sur les biens-fonds de particuliers pour couvrir les frais supplémentaires de services spéciaux et, à l'occasion, un déficit d'administration.

(81) Nous recommandons qu'en attendant que l'évaluation des biens-fonds imposables pour fins scolaires soit corrigée grâce à l'uniformisation des rôles d'évaluation, le ministère de l'Éducation poursuive, au moyen des indices de richesse que ses services ont mis au point, la normalisation de l'effort fiscal des contribuables de toutes les commissions scolaires.

(82) Nous recommandons qu'un plan provincial de développement scolaire établissant des normes pour toutes les dépenses de fonctionnement des commissions scolaires, sauf le service de la dette, et comportant toutes les prévisions pour l'équipement scolaire sur les divers points du territoire, soit élaboré par les services du ministère de l'Éducation et les commissions régionales et que ce plan provincial tienne compte des plans régionaux élaborés par les conseils de développement scolaires, lorsque ceux-ci seront créés.

(83) Nous recommandons que soit aboli le régime actuel de subventions, comprenant les subventions statutaires, les subventions d'équilibre budgétaire et les subventions de construction, et qu'y soit substituée une unique subvention de développement scolaire, couvrant toutes les dépenses de fonctionnement.

(84) Nous recommandons que soient maintenues les dispositions de la loi suivant lesquelles aucune commission scolaire n'est admise à construire de nouvelles écoles sans que les plans et devis en aient été approuvés par le ministère de l'Éducation.

(85) Nous recommandons que les commissions scolaires se procurent au moyen de l'emprunt les sommes nécessaires à la construction de nouvelles écoles sur leur territoire.

(86) Nous recommandons que le service de la dette de toutes les commissions scolaires continue d'être assuré grâce à un impôt

spécial à prélever sur tous les biens-fonds de leur territoire, et que, pour fins d'uniformisation de l'effort fiscal, on tienne compte du produit de cet impôt en réduisant d'autant l'impôt général à percevoir sur tous les biens-fonds de la localité.

(87) Nous recommandons que, pour fins de subventions, le service de la dette, à moins qu'il se rapporte à des emprunts faits en marge du plan de développement scolaire, soit considéré comme une dépense normalisée et soit défrayé, au besoin, par la subvention de développement scolaire.

(88) Nous recommandons que chaque commission régionale prépare et soumette régulièrement à l'approbation du ministère de l'Éducation un plan d'équipement concernant les écoles élémentaires et secondaires polyvalentes à mettre sur pied dans son territoire au cours de plusieurs années à venir et que ce plan soit coordonné avec celui des autres commissions régionales relevant d'un même conseil de développement scolaire, dès qu'il en sera créé un.

(89) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation poursuive l'élaboration des normes de coûts pour la construction des écoles et des internats, en consultation avec les commissions régionales et les conseils de développement scolaire.

LE FINANCEMENT DES INSTITUTS ET DES UNIVERSITÉS

(90) Nous recommandons que soit préparé par le ministère de l'Éducation, en collaboration avec tous les instituts, un plan de développement prévoyant les normes des services et des dépenses, en vue de l'attribution des subventions gouvernementales aux instituts.

(91) Nous recommandons que le plan de développement des instituts soit revisé tous les ans et qu'il soit appliqué à chaque institut en tenant compte des besoins et des circonstances propres à chacune des régions.

(92) Nous recommandons que les corporations d'instituts soient habilitées à passer avec des établissements existants, des contrats ou des ententes portant sur la location et l'aménagement des immeubles, la rémunération du personnel enseignant et non enseignant et les autres dépenses de fonctionnement.

(93) Nous recommandons que les normes provinciales de rémunération du personnel enseignant et non enseignant des instituts et, le cas échéant, les échelles provinciales de traitements pour ce personnel, soient discutées conjointement par le ministère de l'Éducation, les représentants des associations ou des syndicats groupant ce personnel et les représentants des corporations d'institut.

(94) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation prépare, de concert avec les corporations des instituts, un programme intensif de construction, tant des immeubles pour l'enseignement que des maisons d'étudiants, de façon à pouvoir accueillir le plus tôt possible tous les étudiants de ce niveau.

(95) Nous recommandons que le plan de développement des instituts alloue, pour l'éducation des adultes, 6% des dépenses de fonctionnement de 1966 à 1970, 7% de 1970 à 1975, puis 8% jusqu'en 1982.

(96) Nous recommandons que chaque institut prépare son budget annuel, le soumette pour approbation au ministère de l'Éducation et reçoive les subventions nécessaires à son fonctionnement.

(97) Nous recommandons que les commissions régionales ou, le cas échéant, le conseil de développement scolaire, qui seront représentés au sein de la corporation de l'institut, participent au financement de l'institut en lui attribuant un certain pourcentage de l'impôt foncier de la région, déterminé conjointement par le ministère de l'Éducation, les instituts et les commissions régionales ou le conseil de développement scolaire.

(98) Nous recommandons que les villes et municipalités, les sociétés industrielles et commerciales, les groupes sociaux et les particuliers contribuent au développement des instituts de leur région.

(99) Nous recommandons que le gouvernement adopte une politique cohérente et ordonnée du développement de l'enseignement supérieur pour toute la province, touchant en particulier l'accueil des effectifs à recevoir dans les universités, la création de nouveaux établissements d'enseignement supérieur, le financement de l'enseignement et de la recherche.

(100) Nous recommandons que l'Office pour le développement de l'enseignement supérieur soit chargé d'élaborer et de sou-

mettre au ministre de l'Éducation des normes administratives et financières communes aux divers établissements d'enseignement supérieur et d'étudier les budgets présentés par les universités, en vue de recommander au ministère de l'Éducation les subventions nécessaires et les modalités de leur octroi.

(101) Nous recommandons que les normes provinciales de rémunération du personnel enseignant et non enseignant des universités soient discutées conjointement par le ministère de l'Éducation, par les représentants des associations groupant ce personnel et par les représentants des universités.

(102) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation subventionne, à même le budget de fonctionnement des universités, la recherche liée à l'enseignement et à la préparation des diplômes supérieurs.

(103) Nous recommandons qu'un Conseil provincial de la recherche, doté d'un budget suffisant, dresse un inventaire des recherches en cours dans les universités ou ailleurs, détermine les conditions et les normes de subventions les plus favorables au développement de la recherche universitaire, étudie et coordonne les projets de recherche qui lui seront soumis dans les différentes disciplines, en vue de la meilleure répartition possible des subventions de recherche.

(104) Nous recommandons que les universités consacrent à leurs bibliothèques, durant les cinq prochaines années, 12% de leur budget de fonctionnement et, par la suite, au moins 7.5% de ce même budget et qu'à cette fin elles s'assurent les services de spécialistes des acquisitions de bibliothèques universitaires et tout le personnel requis.

(105) Nous recommandons que les universités allouent, pour l'éducation des adultes, 6% de leur budget de fonctionnement de 1966 à 1970, 7% pour les cinq années suivantes et 8% par la suite.

(106) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation et l'Office pour le développement de l'enseignement supérieur forment, selon le cas, des comités spéciaux pour étudier certains éléments importants de la politique de l'enseignement supérieur : coordination des structures universitaires, formation universitaire des enseignants, développement de la recherche et des bibliothèques, modalités de financement des universités et des centres d'études universitaires.

(107) Nous recommandons que les universités du Québec fassent davantage appel à la générosité de leurs diplômés et à la bienveillance éclairée des sociétés industrielles, financières et commerciales en vue d'obtenir d'importantes dotations ou fondations, particulièrement dans le domaine de la recherche.

LA GRATUITÉ SCOLAIRE ET L'AIDE AUX ÉTUDIANTS

(108) Nous recommandons qu'une distinction nette soit établie entre la gratuité scolaire, c'est-à-dire l'exemption de tout frais de scolarité, et l'aide que peuvent requérir des élèves et étudiants pour défrayer toutes les autres dépenses qu'imposent leurs études.

(109) Nous recommandons que la gratuité scolaire soit instaurée pour tous les élèves du niveau de l'enseignement pré-universitaire et professionnel dispensé dans les instituts.

(110) Nous recommandons que l'enseignement des adultes dispensé par l'État ou d'autres corps publics, en vue d'un diplôme officiel, soit gratuit jusqu'au niveau pré-universitaire et professionnel inclusivement.

(111) Nous recommandons que le ministère de la Famille et du Bien-Être social assume, aux niveaux élémentaire et secondaire, les frais d'internat des enfants de familles nécessiteuses et, au besoin, certains autres frais, tels ceux de vêtement et de transport.

(112) Nous recommandons que les commissions scolaires assurent gratuitement l'enseignement élémentaire et secondaire et les services requis pour les enfants retardés ou handicapés, soit en organisant elles-mêmes cet enseignement et ces services, soit par entente avec d'autres organismes appropriés.

(113) Nous recommandons que le ministère de la Famille et du Bien-Être social ait un service particulier qui, en collaboration avec les services sociaux des écoles, s'occupe d'aider les familles à faible revenu à garder à l'école secondaire leurs enfants qui ont passé l'âge de la scolarité obligatoire.

(114) Nous recommandons qu'au niveau de l'institut un régime de prêts aux étudiants soit institué par le ministère de l'Édu-

cation pour aider tous ceux dont les familles ne peuvent subvenir aux diverses dépenses qu'impliquent les études.

(115) Nous recommandons qu'au niveau universitaire, bien que la gratuité scolaire soit souhaitable à long terme, les frais de scolarité soient maintenus.

(116) Nous recommandons que le prêt maximum fait aux étudiants du niveau de l'institut soit de $300 à $600 et qu'à ce prêt s'ajoute une bourse non remboursable, d'un montant maximum à déterminer selon le montant fixé pour le prêt, de façon à venir en aide aux étudiants particulièrement privés de ressources.

(117) Nous recommandons que, pour le premier grade universitaire, le système actuel de bourses et de prêts soit remplacé par un régime de prêts, dont le montant pourra s'élever de $600 à $1,000 par année, complété par un régime de bourses s'élevant jusqu'à un maximum de $1,000, de façon à venir en aide aux étudiants particulièrement privés de ressources.

(118) Nous recommandons que les prêts consentis aux étudiants ne portent pas intérêt jusqu'à l'expiration de deux années après la fin de leurs études, et soient remboursables par la suite sur une période de dix années environ, pendant laquelle ils porteront intérêt à un taux n'excédant pas 3%.

(119) Nous recommandons que, pour les jeunes filles qui se marient avant d'avoir terminé le remboursement de leur dette, celle-ci ne soit pas transférable au mari, que le délai de remboursement soit prolongé à la naissance d'un premier enfant, à moins que la jeune femme ne continue de travailler, et que la dette soit abolie à la naissance d'un deuxième ou d'un troisième enfant, qu'enfin un comité de spécialistes analyse les conséquences du régime de prêts sur la scolarisation des jeunes filles.

(120) Nous recommandons de fondre en un même système le régime des prêts-bourses ordinaires et les bourses d'études pour la formation universitaire du personnel enseignant, tout en maintenant la possibilité de priorités à l'intérieur de ce système.

(121) Nous recommandons que le nombre des bourses de perfectionnement et des bourses de recherche en vue de la maîtrise ou du diplôme d'études supérieures et du doctorat soit considérablement augmenté.

(122) Nous recommandons que les bourses actuelles de perfectionnement et de recherche soient complétées soit par les employeurs des candidats, soit par un régime de prêts du ministère de l'Éducation.

(123) Nous recommandons que les universités bénéficient d'un budget spécial, approuvé par le gouvernement et le Conseil provincial de la recherche, leur permettant d'offrir elles-mêmes des bourses aux meilleurs étudiants inscrits au doctorat.

(124) Nous recommandons que, pour faire face aux déboursés supplémentaires prévus pour l'aide aux étudiants, le ministère de l'Éducation étudie les possibilités de s'assurer la participation des caisses populaires, des banques et des autres institutions de prêts.

(125) Nous recommandons que le gouvernement provincial s'assure, dans les fonds fédéraux disponibles pour l'aide aux étudiants, toute la part qui revient aux étudiants du Québec et trouve, au besoin, une formule de prêts conjoints.

(126) Nous recommandons que les compagnies soient invitées à accorder ou à fonder des bourses pour les étudiants, en particulier pour ceux qui poursuivent leurs études au-delà du premier diplôme.

(127) Nous recommandons que les établissements post-secondaires et les universités instituent une inscription provisoire des étudiants vers le mois de mars, de façon à permettre à ceux qui font des demandes de prêts ou de bourses au ministère de l'Éducation de connaître la réponse avant le début des cours.

(128) Nous recommandons que le service d'orientation des établissements scolaires, aidé des syndicats ouvriers et agricoles, informe constamment les parents et les étudiants des possibilités de prêts et de bourses qui sont à leur disposition.

MISSION, DROITS ET DEVOIRS DES ENSEIGNANTS

(129) Nous recommandons que les enseignants de l'élémentaire et du secondaire s'unissent dans une même association en vue

de favoriser la coordination entre ces deux niveaux d'enseignement.

(130) Nous recommandons que les diverses associations d'enseignants élaborent ensemble un code d'éthique professionnelle, que le gouvernement sanctionne ce code et donne aux associations d'enseignants les pouvoirs nécessaires pour le faire respecter.

(131) Nous recommandons que les enseignants soient officiellement représentés dans les conseils d'écoles, dans les conseils pédagogiques des commissions scolaires régionales et dans les conseils d'administration des instituts et des universités.

(132) Nous recommandons que, dans un avenir rapproché, la négociation des traitements des enseignants des écoles publiques et semi-publiques se fasse sur le plan provincial à l'intérieur d'un comité conjoint où se rencontreront les représentants du ministre de l'Éducation, les représentants des enseignants et les représentants des commissions scolaires régionales et des conseils de développement scolaire.

(133) Nous recommandons que soit réalisée, le plus tôt possible, la parité des traitements entre les enseignants féminins et les enseignants masculins et que soit étudiée la question de la parité des traitements entre les enseignants religieux et les enseignants laïques.

(134) Nous recommandons que le code scolaire soit amendé de sorte que tout enseignant, quel que soit le nombre de ses années de service, puisse soumettre à un tribunal d'arbitrage, s'il le juge à propos, les raisons données pour le congédier par l'administration scolaire qui l'emploie.

(135) Nous recommandons que les associations d'enseignants participent à l'élaboration des programmes de formation des maîtres et à la certification des maîtres.

(136) Nous recommandons que le minimum de la pension des retraités de l'enseignement ne soit pas inférieur à $2,000.

(137) Nous recommandons que les administrations scolaires puissent consacrer au perfectionnement des enseignants à leur emploi 1% du montant total des traitements de ces derniers.

L'ÉTUDIANT DANS SON MILIEU ET DANS LA SOCIÉTÉ

(138) Nous recommandons qu'éducateurs et étudiants, dans la communauté de travail intellectuel qu'ils forment, s'attachent à entretenir et développer la passion de la recherche, le goût de la compétence et le souci de la probité intellectuelle.

(139) Nous recommandons que les associations étudiantes représentatives ou les syndicats étudiants dont les dirigeants sont démocratiquement élus soient invités à déléguer des représentants aux comités conjoints dans les universités et les instituts et aux échelons régional et provincial.

(140) Nous recommandons que des comités conjoints pédagogiques soient formés dans les départements des instituts et dans les facultés universitaires pour permettre une franche discussion des problèmes d'enseignement ou de recherche dans un esprit de communauté de travail intellectuel.

(141) Nous recommandons qu'une attention particulière soit apportée aux expériences de syndicalisme étudiant dans les établissements d'enseignement secondaire.

LISTE DES MÉMOIRES

soumis à la

Commission royale d'enquête sur l'enseignement

Action catholique canadienne (228)
Alliance Laurentienne (45)
Altimas, John K. (49)
Aluminum Company of Canada, Limited (208)
Archambault, Rosaire (37)
Association of Alumni of Sir George Williams University (292)
Association des architectes paysagistes et urbanistes du Canada (152)
Association des camps du Québec Inc. (144)
Association canadienne des bibliothécaires de langue française (240)
Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (173)
Association canadienne des jardinières d'enfants (251)
Association of Catholic Principals (Montreal) (80)
Association des collèges commerciaux Inc. (210)
Association des diététistes du Québec (234)
Association des diplômés en commerce de l'Université Laval (287)
Association des diplômés en éducation physique et récréation (301)
Association des diplômés de l'Institut de psychologie de l'Université de Montréal (164)
Association des directeurs généraux des écoles (253)
Association des écoles et collèges indépendants du Québec (298)
Association pour l'éducation des enfants arriérés (212)
Association des éducateurs de l'ouest du Québec (158)
Association d'éducation du Québec (261)
Association pour enfants retardés du nord-ouest québecois (124)
Association of English-Speaking School Administrators of the Province of Quebec (113)
Association des femmes diplômées des Universités (Montréal) (128)
Association des femmes universitaires de Québec (40)
Association générale des étudiants de l'Université de Montréal (231)
Association des groupements de foyers de l'archidiocèse de Québec (174)
Association des infirmières de la province de Québec (221)
Association des instituts familiaux de la province de Québec (69)
Association des institutrices de classes enfantines (215)
Association du jeune barreau de Montréal (304)
Association des manufacturiers canadiens (284)
Association mathématique du Québec (305)
Association des parents catholiques de Ville Mont-Royal (204)
Association des parents de l'école Noël Inc. (Beloeil) (159)
Association des parents et instituteurs, section de Val-Tétreau (Hull) (41)
Association des parents-maîtres du Parc de la Montagne (Hull) (155)
Association parents-maîtres de la ville de Rimouski (89)
Association des parents des paroisses de St-Victeur et St-Germain d'Outremont (271)

Association des parrains des orphelins du diocèse de Chicoutimi (131)
Association des pasteurs de langue française et le Forum protestant français (126)
Association des principaux de Montréal (247)
Association des professeurs de carrière de l'Université Laval (310)
Association des professeurs laïques des écoles normales catholiques de la province de Québec (202)
Association des professeurs de l'Université de Montréal (25)
Association des professeurs de l'Université Sir George Williams (96)
Association professionnelle des industriels (238)
Association professionnelle des inspecteurs d'écoles catholiques de la province de Québec (270)
Association professionnelle des professeurs laïques de l'enseignement classique Inc. (193)
Association des religieuses enseignantes du Québec (230)
Association des techniciennes en sciences familiales de la province de Québec (87)
Atkin, John R. (282)
Bégin, Cécile (245)
Bessette, J.-Henri (56)
Bishop's University (150)
Blessed Adrian Parents' Association (Montreal North) (297)
Boulet, Gilles, ptre (61)
Boulet, A., Lemay, E., Painchaud, L. (189)
Brockman, A. McKenzie (207)
Cadotte, Paul (98)
Canadian Association for Health, Physical Education and Recreation (Greater Montreal Branch) (168)
Canadian Jewish Congress (82)
Canadian Society for the Prevention of Cruelty to Animals (21)
Catholic Parent's Association of Sillery (31)
Centre d'information nationale (33)
Centre montréalais de recherches en histoire de la pédagogie (22)
Cercles des jeunes naturalistes de la province de Québec (02)
Cercle Mgr Rouleau (35)
Chambre de Commerce d'Alma (07)
Chambre de Commerce de la province de Québec (296)
Chambre de Commerce senior de Jonquière (132)
Chambre des notaires de la province de Québec (153)
Chapitre français de l'association canadienne d'hygiène, d'éducation physique et de récréation (section de Québec et la région) (291)
Charness, Gerald N. F. (110)
Chartrand, Albert (246)
Chevaliers de Colomb de la province de Québec (55)
Cité étudiante de Hull Inc. (171)
Cité des Trois-Rivières (16)
Cloutier, Paul-Emile (275)
Clubs de Frances Inc. (109)
Colas, Léon (211)
Collège des chiropraticiens de la province de Québec (63)
Collège des optométristes et opticiens de la province de Québec (154)
Collège des ursulines de Rimouski (111)
Comité allemand (197)
Comité de la bibliothèque régionale du nord de l'Outaouais (142)
Comité catholique du conseil de l'instruction publique (276)

Comité des ciné-clubs (183)
Comité d'éducation de la chambre de commerce d'Arvida (288)
Comité régional d'aide aux bibliothèques, (diocèse de Ste-Anne-de-la-Pocatière) (192)
Comité de survivance indienne (125)
Comité ukrainien canadien (Montréal) (27)
Commissaires d'écoles de Marieville (267)
Commissaires d'écoles des villes d'Asbestos, Windsor et Brompton (176)
Commission des écoles catholiques d'Arvida (285)
Commission des écoles catholiques de Montréal (307)
Commision des écoles catholiques de Pointe-Claire et Beaconsfield (191)
Commission des écoles catholiques de Québec (242)
Commission des écoles catholiques de Sherbrooke (136)
Commission des oeuvres indiennes et esquimaudes des pères Oblats (143)
Commission universitaire de la Compagnie de Jésus (232)
Compagnie de téléphone Bell du Canada (76)
Compagnons de l'art de Rimouski (92)
Confédération des syndicats nationaux (160)
Congrégation des soeurs de Notre-Dame du Saint-Rosaire (Rimouski) (182)
Conseil d'administration des études universitaires du diocèse de Trois-Rivières (101)
Conseil d'administration de l'institut français de la Pointe-aux-Trembles de l'Église Unie du Canada (84)
Conseil général des cercles de fermières de la province de Québec (90)
Conseil de l'instruction publique (280)
Conseil des oeuvres de Montréal (134)
Conseil d'orientation économique du Bas St-Laurent (104)
Conseil pédagogique de l'école normale secondaire (263)
Conseil supérieur du Livre (208)
Corporation des administrateurs professionnels (50)
Corporation des agronomes de la province de Québec (05)
Corporation des agronomes et de l'union catholique des cultivateurs (108)
Corporation de l'école polytechnique de Montréal (217)
Corporation des instituteurs et institutrices catholiques de Québec (237)
Corporation des travailleurs sociaux professionnels de la province de Québec (206)
Cours d'extension universitaire de Rimouski (91)
Dagenais, André (137)
Dagenais, Gérard (46)
Département de l'instruction publique (295)
Department of German and Russian, Peterson Hall (196)
Deslandes, Monique (133)
Diplômés de l'Université de Montréal (306)
Direction de l'enseignement de la musique dans la province de Québec (256)
East, Simon-Pierre (281)
École des Beaux-Arts de Montréal (157)
École des Beaux-Arts de Québec (65)
École de commerce de Chicoutimi (123)
École des hautes études commerciales de Montréal (199)
École d'hygiène de l'Université de Montréal (311)
École de musique de l'Université Laval (304)
École normale Tanguay (93)
École Pasteur Inc. (13)
École scientifique Lafond (209)
Éducation des enfants italiens de Montréal (64)

Education for Hearing Handicapped Children Inc., Montreal (47)
Education Television of Montreal (107)
Engineering Institute of Canada (294)
Faculté des Arts, Université Laval (249)
Faculté des Arts, Université d'Ottawa (112)
Fédération canadienne-française de l'ouest (252)
Federation of Catholic Parent-Teacher Associations of Quebec (279)
Fédération des chambres de commerce des jeunes de la province de Québec (213)
Fédération des cinémathèques et des conseils du film de la province de Québec (179)
Fédération des collèges classiques (222)
Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec (233)
Fédération féminine des amicales de Ste-Croix (255)
Fédération des frères éducateurs du Canada (122)
Fédération nationale des ligues du Sacré-Coeur (163)
Fédération des professeurs et institutrices du diocèse de Rimouski (103)
Fédération provinciale des principaux d'écoles (227)
Fédération de Québec des caisses populaires Desjardins et l'Assurance vie Desjardins (216)
Fédération régionale des cercles de fermières des comtés de Montmagny, l'Islet, Kamouraska, Témiscouata sud (195)
Fédération des sociétés Saint-Jean Baptiste du Québec (262)
Fédération des travailleurs du Québec (229)
Fédération des unions de familles Inc. (264)
Fellowes, Norton A. (259)
Fierté française (54)
Fontaine, Marie-Blanche (52)
Forum protestant français (156)
Foyers Notre-Dame canadiens (121)
Galvin, Maurice J. (15)
Gilbert, Jules (20)
Gilbert, Jules (293)
Gilot, Ernest (95)
Goldner, Jack (78)
Group of Independent Schools (34)
Group of Organizations and Individuals Interested in Modern Languages (194)
Group for the Rational Advancement of Bilingualism (290)
Groupe de parents d'élèves de l'Institut Maria et de l'Externat St-Jean-Berchmans de Québec (190)
Groupe de parents inquiets (Québec) (268)
Groupe de parents de Ste-Foy (178)
Groupe de parents de la ville de Québec (120)
Groupe de peintres de Chicoutimi (12)
Groupe de professeurs de l'école normale Jacques-Cartier (187)
Groupe St-Thomas Inc. (117)
Hall, J.D., Akman, D. (241)
Hart, Gertie Kathleen (203)
Harterre Schools Inc. (177)
Havel, Jean E. (10)
Health Section, Montreal Council of Social Agencies (243)
Hellenic Canadian Community of the Island of Montreal (312)
Hoffman, Beverly (118)
Institut d'adaptation scolaire du Québec (29)
Institut canadien d'éducation des adultes (219)

Institut d'études sur l'alcoolisme (139)
Institut Feller (23)
Institut de planisme à l'Université de Montréal (58)
Institut Teccart Inc. (106)
Instituteurs et institutrices catholiques de Québec (175)
International Correspondence Schools Canadian, Ltd (289)
Jasmin, Bernard (300)
Jeunesses musicales du Canada (313)
Jewish Immigrant Aid Services of Canada (44)
Joly, George W. (224)
King's Hall, Stanstead College, Bishop's College School (135)
Ladies' Auxiliary of the Ancient Order of Hibernians, Quebec division (24)
Lakeshore Education Committee (83)
Lakeshore Unitarian Church (79)
Lambert, Marcel (257)
Larivière, Joseph (147)
Latraverse, Valmore (274)
Lauzière, Lucile (286)
Lefebvre, Jean-Jacques et Chamard, Roger (214)
Lefebvre, Jean-Paul (309)
Lessard, Jacques (60)
Létourneau, Jean-Paul (303)
Ligue canadienne d'éducation physique Inc. (03)
Ligue de promotion du bilinguisme (04)
Loyola College (36)
MacKay Center for Deaf and Crippled Children (172)
Maltais, E.L. (09)
Marianopolis College (302)
Marymount Parent-Teacher Association (74)
McGill Association of University Teachers (162)
McGill University (39)
Ministère des Affaires culturelles (73)
Ministère de la Famille et du Bien-être social (223)
Ministère de l'Industrie et du Commerce (236)
Montreal Lakeshore Council of Cooperative Pre-Schools (48)
Montreal Regional Council, Parent-Teacher Associations (75)
Morin, Laurent (01)
Mouvement laïque de langue française (186)
Municipalité scolaire catholique de Val d'Or (140)
Municipalité scolaire protestante de Val d'Or - Bourlamaque (161)
Musée des Beaux-Arts (181)
Néray, Georges (85)
Office catholique national des techniques de diffusion (198)
Papineau, Alfred (67)
Parent-Teacher Association, Regional Council of the South Shore (250)
Parti communiste canadien (127)
Péloquin, Edouard (115)
Pépin, Jean-Guy (273)
Petit séminaire de Chicoutimi (114)
Physical Education Division, Institute of Education (188)
Poirier, Charles-A. (59)
Protestant Board of School Commissioners of the City of St. John (17)
Protestant Board of School Commissioners of the Town and Parish of Longueuil (42)
Protestant Board of School Trustees, Three Rivers (70)

Protestant Committee of the Council of Education (102)
Protestant Men Teachers' Association of Greater Montreal (283)
Protestant School Board of Greater Montreal (170)
Protestant School Board of Lake St. Louis (62)
Protestant School Commissioners of Pointe Claire and Beaconsfield (185)
Protestant School Municipality of les Ecores (167)
Provincial Association of Catholic Teachers (244)
Provincial Association of Protestant Retired Teachers of the Province of Quebec (32)
Provincial Association of Protestant Teachers of Quebec (71)
Psychiâtres de l'hôpital Ste-Justine (200)
Purves, Clifford B. (72)
Quebec Association of Protestant School Boards (184)
Quebec Association for Retarded Children (130)
Quebec Farmers' Association (88)
Quebec Federation of Protestant Home and School Association (169)
Quebec Library Association (129)
Quebec Protestant School Guidance Association (165)
Quebec Women's Institutes Inc., (116)
Rainville, Armand (146)
Raymond, Alice (68)
RCA Victor Company Ltd. (291)
Requérants du bill de l'Université Sainte-Marie (260)
Riberdy, Marcel, o.m.i. (66)
Rodgers, Raymond (53)
Rotary Club of Montreal (151)
Roy, Georges (11)
St. Alice Parent-Teacher Association (248)
St. Ann's Community Council (14)
St. George's School of Montreal (30)
St-Louis, Jean (ptre) et Daoust, Aurèle (38)
St. Vincent's Council, Catholic Women's League of Canada (119)
School Trustees for the Municipality of Alma (51)
Sections classiques de la C.E.C.M. (218)
Séminaire de Rimouski (99)
Séminaire social Pie XII (226)
Senior Protestant School Administrators (94)
Sir George Williams University (277)
Société du bon parler français (97)
Société d'orthophonie et d'audiologie de la province de Québec (269)
Société Pierre-Boucher (105)
Société du Québec d'éducation par l'art (180)
Société Saint-Jean Baptiste de Montréal (138)
Société Saint-Jean Baptiste de la région des Trois-Rivières (86)
Société Saint-Jean Baptiste de Sherbrooke (145)
Société des sculpteurs du Canada (43)
Society for Emotionally Disturbed Children (141)
Students' Society of McGill University (295)
Taillon, L.-Gaston (18)
Temiscaming Protestant School Commission (258)
Thibodeau, Rodolphe (254)
Thomas More Institute for Adult Education (77)
Thomas More Institute of Canada for Research in Adult Liberal Studies (220)
Tousignant, Jean-Marc, ptre (81)
Tradition et Progrès (19)

Trudel, Jean-Paul (100)
Union catholique des cultivateurs (166)
Union des ligues de propriétaires de la province de Québec (272)
Unitarian Church of Montreal (149)
Université Laval (235)
Université de Montréal (265)
Université de Sherbrooke (148)
University Women's Club of the Province of Quebec (278)
Weston School Incorporated (26)
Wickham, Ann (28)
Woolgar, Chas. E. Runa (299)
Yetnikoff, Stanley (239)
Young Men's Christian Association of Montreal (206)

INDEX DES TABLEAUX

		Page
VIII.	Dépenses totales aux fins de l'enseignement régulier et de la formation professionnelle, par rapport au produit national brut et au revenu personnel total pour l'ensemble du Canada, 1946-1964	3
IX.	Dépenses totales d'enseignement au Québec, par rapport au produit national brut et au revenu personnel total, 1954-1963	4
X.	Les sources du financement de l'éducation au Québec et leur importance relative de 1954 à 1963	6
XI.	Dépenses totales nettes du ministère de l'Éducation du Québec selon les différents postes budgétaires, pour l'année 1964-1965	7
XII.	Proportion du budget total des gouvernements provinciaux du Canada consacrée à l'enseignement, 1959-1963	9
XIII.	Population âgée de 10 ans et plus, ne fréquentant pas l'école, selon la dernière année d'études atteinte, pour le Canada et les provinces, 1961	17
XIV.	Coûts par élève des immobilisations	27
XV.	Coûts par élève des dépenses de fonctionnement	28
XVI.	Dépenses totales de fonctionnement et d'immobilisation à tous les niveaux (hypothèse : changement lent)	30–31
XVII.	Dépenses totales de fonctionnement et d'immobilisation à tous les niveaux (hypothèse : changement rapide)	42–43
XVIII.	Évolution des effectifs d'élèves de toutes les commissions scolaires de 1949 à 1965	49
XIX.	Croissance du personnel enseignant des commissions scolaires de 1949 à 1965	52
XX.	Traitements moyens du personnel enseignant des commissions scolaires de 1952 à 1962	53
XXI.	Construction de nouvelles écoles par les commissions scolaires	54
XXII.	Emprunts-obligations des commissions scolaires en cours au 30 juin de chaque année de 1951 à 1963	55
XXIII.	Ramassage scolaire — clientèle et dépenses	56
XXIV.	Dépenses de l'ensemble des commissions scolaires, de 1951 à 1965	58
XXV.	Revenus de l'ensemble des commissions scolaires, de 1951 à 1965	59
XXVI.	Évolution des principales sources de revenus des commissions scolaires de 1951 à 1965	61
XXVII.	Progression des subventions aux commissions scolaires de 1941 à 1959	67
XXVIII.	Subventions provinciales aux commissions scolaires	90
XXIX.	Prévisions des effectifs de l'enseignement pré-universitaire et professionnel	118

Page

XXX. Nombre de professeurs requis dans les instituts 118
XXXI. Coût par étudiant de l'enseignement professionnel et préuniversitaire dans les instituts 119
XXXII. Dépenses totales de fonctionnement dans les instituts 120
XXXIII. Coût des immobilisations à prévoir pour les instituts 121
XXXIV. Dépenses pour l'éducation des adultes 121
XXXV. Dépenses totales des instituts 122
XXXVI. Dépenses annuelles de fonctionnement des universités en 1961-1962 et en 1964-1965 129
XXXVII. Dépenses et subventions globales dans les universités françaises et dans les universités anglaises 130
XXXVIII. Investissements soumis par les universités : 1965-1971 131
XXXIX. Frais de scolarité dans trois universités 132
XL. Provenance des revenus des universités en Grande-Bretagne et aux États-Unis 133
XLI. Revenus de dotations, de fondations et dons, 1964-1965 134
XLII. Prévisions des dépenses de fonctionnement (1963-1967) établies en 1963 135
XLIII. Prévisions des dépenses pour les universités du Québec 136
XLIV. Provenance des fonds de recherche (1965-1966) 141
XLV. Provenance des fonds de recherche dans les universités et collèges du Québec et de l'Ontario pour 1963-1964 141
XLVI. Répartition des fonds de recherche subventionnée ou commanditée, par faculté, dans trois universités en 1965-1966 142
XLVII. Frais de scolarité par faculté dans les universités du Québec en 1964-1965 161
XLVIII. Proportion que représentent les droits de scolarité dans le budget des universités 167
XLIX. L'aide aux étudiants universitaires — prévisions 168
L. Maximum des bourses et prêts offerts au niveau postsecondaire 172
LI. Demandes et octrois de bourses et de prêts au niveau postsecondaire, en 1964-1965 173
LII. Montants maximums des bourses et prêts au niveau du premier diplôme universitaire 174
LIII. Demandes et octrois de bourses et de prêts au niveau du premier diplôme universitaire 174
LIV. Bourses de perfectionnement 175
LV. Bourses pour la formation universitaire du personnel enseignant 176
LVI. Dépenses moyennes de l'étudiant universitaire canadien 177
LVII. Sources principales de revenu de l'étudiant 181
LVIII. Comparaison des deux systèmes 186

Graphique

B — Écart entre les dépenses de fonctionnement suivant l'hypothèse du changement lent et les dépenses du fonctionnement suivant l'hypothèse du changement rapide, de 1966 à 1981-1982 45

TABLE DES MATIÈRES

Tome III

— suite —

B — LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION

CHAPITRE VIII

Le coût de l'enseignement 1

378. Introduction.

I. *Le coût de l'enseignement et les sources de financement* 2

379. Élévation générale du coût de l'enseignement – 380. A. Au Canada: a) augmentation de la dépense totale; 381. b) pourcentage par rapport au produit national brut; 382. c) pourcentage par rapport au revenu personnel; 383. d) facteurs explicatifs. 384. B. Au Québec: a) augmentation de la dépense totale; 385. b) pourcentage par rapport au produit national brut et au revenu personnel. 386. Sources de financement. 387. Importance relative des sources de financement: a) contribution des commissions scolaires; 388. b) contribution du gouvernement du Québec: i. à l'enseignement public; 389. ii. à l'enseignement d'État; 390. iii. à l'enseignement supérieur; 391. iv. à l'enseignement privé autre qu'universitaire; 392. v. à l'aide aux étudiants et à d'autres fins; 393. vi. comparaison avec les autres provinces canadiennes; 394. c) contribution du gouvernement fédéral; 395. d) contribution des familles et des étudiants; 396. e) contribution d'autres sources.

II. *Les dépenses de l'enseignement, un investissement social* 10

397. Interrogations et inquiétudes. 398. Croissance des dépenses de l'enseignement dans tous les pays. 399. Impossibilité de comparaisons internationales. 400. Prévisions du coût de l'enseignement dans quelques pays. 401. Rentabilité de l'enseignement. 402. Éducation et développement économique: a) la main-d'oeuvre qualifiée; 403. b) le progrès scientifique et technique; 404. c) comportement économique rationnel. 405. Triple fonction économique de l'enseignement. 406. Nécessité d'investir dans l'enseignement: a) au Canada; 407. b) au Québec: i. pour l'ensemble de la population; 408. ii. pour la population active jeune; 409. iii. pour la population de langue française; 410. iv. pour l'éducation permanente. 411. Aspect humain du développement économique.

III. *Les hypothèses de base* 20

412. Difficulté et complexité des prévisions. 413. Coût prévu de l'enseignement. 414. Raisons des prévisions présentées. 415. Prudence dans l'interprétation des prévisions. 416. Nécessité de formuler les hypothèses de base — 417. A. Les normes pédagogiques: a) au niveau pré-scolaire; 418. b) au niveau élémentaire; 419. c) au niveau secondaire; 420. d) au niveau pré-universitaire et professionnel; 421. e) au niveau supérieur. 422. B. Les effectifs scolaires: a) selon la réforme en cours; 423. b) selon le rythme de la réforme —

424. i. changement lent; 425. ii. changement rapide. 426. C. Les coûts: a) chiffres bruts; 427. b) coûts moyens de fonctionnement et d'immobilisation.

IV. *Prévisions du coût de l'enseignement au Québec* 29

428. A. Les coûts selon l'hypothèse d'un changement lent. — 429. a) les dépenses de fonctionnement: i. leur volume; 430. ii. pour le préscolaire; 431. iii. pour l'élémentaire et le secondaire; 432. iv. pour l'institut et l'université; 433. v. pour le service de la dette; 434. b) les dépenses d'immobilisation: i. leur volume; 435. ii. leur évolution; 436. iii. pour le pré-scolaire; 437. iv. pour l'élémentaire; 438. v. pour le secondaire; 439. vi. pour l'institut; 440. vii. pour l'université; 441. viii. les maisons d'étudiants; 442. c) l'éducation permanente: i. difficulté de faire des prévisions; 443. ii. quelques initiatives; 444. iii. deux observations qui en découlent; 445. iv. mode de calcul; 446. v. dépenses de fonctionnement et d'immobilisation. 447. Dépenses totales. 448. B. Hypothèse d'un changement rapide. — 449. a) dépenses de fonctionnement: i. pour le pré-scolaire; 450. ii. pour l'élémentaire; 451. iii. pour le secondaire; 452. iv. pour l'Institut; 453. v. pour l'université; 454. vi. dépenses totales de fonctionnement; 455. b) dépenses d'immobilisation: i. pour le pré-scolaire; 456. ii. pour l'élémentaire; 457. iii. pour le secondaire; 458. iv. pour l'Institut; 459. v. pour l'université. 460. Dépenses totales d'immobilisation. 461. Éducation permanente. 462. Conclusion.

CHAPITRE IX

Le financement des commissions scolaires 47

463. Introduction.

I. *Les dépenses des commissions scolaires* 48

464. Hausse récente: ses facteurs. — 465. a) facteur démographique; 466. b) extension de la scolarité. 467. Traitements du personnel enseignant. 468. Coût de l'équipement scolaire. 469. Dettes scolaires. 470. Ramassage scolaire. 471. Évolution de l'ensemble des dépenses. 472. Variété des budgets particuliers.

II. *Les revenus des commissions scolaires* 60

473. Éléments actuels. 474. Évolution générale. 475. Diversité des situations particulières. 476. Rendement et assiette de l'impôt foncier. 477. Inégalité de l'assiette imposable. 478. Inégalité de l'assiette imposable par élève. 479. Inégalité du fardeau fiscal. 480. Inégalité dans l'imposition des biens-fonds des sociétés. 481. Aide financière de l'État. 482. Les subventions antérieures à 1961. 483. Mesures auxiliaires d'assistance, 1946-1960. 484. Réforme de 1961.

III. *Transformations depuis 1961* 70

485. Présentation des budgets à l'approbation de l'État. 486. Difficultés d'adaptation et mesure d'urgence. 487. Subventions nouvelles, équilibre budgétaire: a) première condition: normalisation de l'effort fiscal; 488. b) deuxième condition: normalisation des dépenses. 489. Nécessité d'une réforme.

IV. *Réforme de l'impôt foncier* 74

490. L'impôt foncier scolaire: maintien et transformation en impôt général. 491. Régime actuel de l'impôt foncier. 492. Le problème de l'évaluation foncière. 493. Correction du régime de l'évaluation foncière. 494. Mesure provisoire: l'uniformisation des rôles d'évaluation. 495. Régime fiscal distinct pour les sociétés: a) évaluation par l'autorité provinciale; 496. b) imposition à un taux uniforme et appli-

ration générale du produit de l'impôt. 497. Priorité à accorder à la normalisation de l'évaluation des biens-fonds des sociétés. 498. Taux uniforme d'imposition sur les biens-fonds de particuliers. 499. Possibilité d'un impôt additionnel sur les biens-fonds de particuliers. 500. Normalisation du fardeau fiscal grâce aux indices de richesse. 501. Les indices du ministère de l'Éducation: i. indice de richesse urbain; 502. ii. indice de richesse rural. 503. Utilisation des indices de richesse.

V. *Réformes du régime des subventions* 87

504. Composition du régime actuel des subventions. 505. Les subventions statutaires. 506. Subventions statutaires particulières à Montréal et à Québec. 507. Critique des subventions statutaires. 508. Subventions d'équilibre budgétaire. 509. Normalisation des dépenses dans le cadre des subventions d'équilibre budgétaire. 510. Subventions de construction et autres formes d'aide. 511. Une double réforme — 512. a) abolition de certaines subventions; 513. b) la subvention de développement scolaire. 514. Le plan provincial de développement scolaire. 515. Avantages du plan: a) démocratisation de l'enseignement; 516. b) saine administration; 517. c) souplesse. 518. Les subventions de construction: a) leur octroi; 519. b) le contrôle des constructions scolaires; 520. c) le contrôle des emprunts. 521. Solution proposée. 522. Emprunts des commissions scolaires. 523. Place dans le marché financier. 524. Dépenses de construction et plan de développement scolaire. 525. Planification de l'équipement scolaire. 526. Nécessité de réformer les structures administratives: a) pour l'approbation des budgets; 527. b) pour la préparation et l'administration des budgets; 528. c) pour la normalisation des dépenses.

VI. *Conclusion et recommandations* 107

529. Conclusion et recommandations.

CHAPITRE X

Le financement des instituts et des universités 113

530. Introduction: a) importance de ces deux niveaux; 531. b) importance des décisions politiques; 532. c) importante contribution de l'État.

I. *Le financement des instituts* 114

533. L'institut et son importance: a) numérique; 534. b) sociale; 535. c) économique; 536. d) culturelle. 537. Financement actuel et financement futur de ce niveau. 538. Prévisions des effectifs: a) nombre d'élèves à prévoir; 539. b) nombre de professeurs à prévoir. 540. Prévisions des coûts de fonctionnement par étudiant. 541. Prévisions du coût total de fonctionnement dans les instituts. 542. Prévisions du coût des immobilisations. 543. Éducation des adultes. 544. Dépenses totales des instituts. 545. Administration et financement des instituts. 546. Sources de revenus pour les instituts: a) subventions gouvernementales; 547. b) contribution des régions scolaires; 548. c) contribution des municipalités civiles; 549. d) contribution des sociétés industrielles et commerciales; 550. e) contribution des groupes sociaux et des particuliers.

II. *Le financement des universités* 125

551. Question aux multiples aspects. 552. Urgences nouvelles: a) recevoir des effectifs plus nombreux; 553. b) former des spécialistes et des cadres; 544. c) développer la recherche: i. pour le progrès humain; 555. ii. pour les professeurs et les étudiants. 556. L'État et les

universités: a) en Europe et aux États-Unis; 557. b) au Canada et au Québec. 558. Développement des universités et de leurs besoins financiers: a) dépenses totales; 559. b) dépenses par étudiant; 560. c) augmentation des dépenses et des subventions. 561. Coût des investissements. 562. Les revenus des universités — 563. a) frais de scolarité; 564. b) sources privées; 565. c) subventions gouvernementales. 566. Prévisions des dépenses universitaires par le ministère. 567. Prévisions proposées par notre commission. 568. Contribution future du gouvernement provincial. 569. Coordination et normalisation des dépenses — 570. A. Les traitements: a) utilité de normes provinciales; 571. b) rôle des associations de professeurs. 572. B. Les immobilisations. 573. C. La recherche: a) place et rôle de la recherche universitaire; 574. b) la recherche universitaire au Canada et au Québec; 575. c) provenance des subventions; 576. d) répartition de recherche subventionnée; 577. e) mesures pour développer la recherche: i. organismes à créer; 578. ii. inventaire à établir; 579. iii. coordination indispensable; 580. iv. normes à déterminer; — pour la répartition du travail; 581. — pour les crédits à octroyer. 582. Question connexe: les bibliothèques: a) retard général; 583. b) nécessité de coordination. 584. Principes d'une politique de l'enseignement supérieur — 585. a) responsabilité de l'État: i. chances égales d'éducation pour tous; 586. ii. assistance, prévisions, organisation et planification; 587. iii. coordination économique et sociale; 588. iv. protection des valeurs culturelles et des droits de l'homme; 589. b) responsabilités des universités: i. formation, recherches; 590. ii. fonction sociale et bien commun; 591. iii. l'autonomie universitaire. 592. Comités conjoints: a) pour l'organisation de l'enseignement supérieur; 593. b) pour le progrès de la recherche. 594. Modalités du financement des universités: a) variété des possibilités; 595. b) objectifs. 596. Mesures d'ensemble pour développer l'enseignement supérieur.

III. *Conclusion et recommandations* 153

597. Conclusion et recommandations.

CHAPITRE XI

La gratuité scolaire et l'aide aux étudiants 157

598. Introduction.

I. *Évolution des idées et diversité des formules* 157

599. Rapide évolution de ces questions : a) en général; 600. b) au Québec. 601. Diversité des formules existantes.

II. *Le problème de la gratuité scolaire* 159

602. Distinction à faire entre gratuité scolaire et aide aux étudiants. 603. La gratuité scolaire actuellement : a) aux niveaux élémentaire et secondaire; 604. b) au niveau de l'institut; 605. c) à l'université. 606. Frais de scolarité à l'université dans d'autres provinces ou pays : a) au Canada; 607. b) aux États-Unis; 608. c) en Europe. 609. Aspects du problème au niveau de l'institut : a) importance démographique et économique de ce niveau; 610. b) gratuité actuelle pour une partie de ces effectifs; 611. c) nécessité d'éliminer toute barrière psychologique; 612. d) nécessité d'un même régime pour tous, à ce niveau; 613. e) nécessité de recyclage professionnel pour les adultes. 614. Arguments en faveur de frais de scolarité à ce niveau. 615. Solution proposée au niveau de l'institut : gratuité scolaire. 616. Aspects du problème au niveau universitaire : a) pour les étudiants : i. arguments en faveur de la gratuité; 617. ii. arguments contre la gratuité; 618. b) pour les universités : i. les droits de scolarité dans le

budget ; 619. ii. partie de ces droits défrayée par des bourses ; 629. iii. attitude et préférence des universités. 621. Troisième élément en cause : budget du gouvernement et priorités.

III. *Le problème de l'aide aux élèves et aux étudiants* 170

622. Distinguer les niveaux d'études : a) élémentaire, secondaire ; 623. b) fin de la scolarité obligatoire ; 624. c) au niveau de l'institut : i. le problème ; 625. ii. aide actuelle à ce niveau ; 626. iii. insuffisances actuelles ; 627. d) au niveau universitaire : i. bourses-prêts ordinaires ; 638. ii. bourses de perfectionnement ; 629. iii. bourses d'études pour la formation du personnel enseignant ; 630. iv. bourses de recherche. 631. Importance de l'aide aux étudiants. 632. Révision actuelle du système en cours. 633. Insuffisance actuelle des bourses : a) globalement ; 634. b) individuellement. 635. Autres inconvénients du régime actuel d'aide aux étudiants : a) priorité de la bourse et chiffre-limite ; 636. b) incertitude au sujet des bourses. 637. Principes en cause : a) accessibilité et scolarisation ; 638. b) conditions de vie et d'étude convenables ; 639. c) responsabilités partagées : i. l'étudiant et sa famille ; 640. ii. le gouvernement. 641. Limites, avantages et inconvénients du système de bourses et de prêts : a) impossibilité de n'avoir que des bourses non remboursables pour tous ; 642. b) avantages des prêts : i. une aide, pas un privilège ; 643. ii. un stimulant ; 644. c) inconvénients des prêts : i. difficultés de remboursement ; 645. ii. charges très lourdes pour les jeunes filles. 646. nécessité de combiner bourses et prêts. 647. Avantages et inconvénients de : A. la priorité de la bourse sur le prêt. 648. B. La priorité du prêt sur la bourse : a) fonctionnement ; 649. b) conséquences concrètes : i. 1er cas ; 650. ii. 2e cas ; 651. iii. comparaison des deux cas dans les deux systèmes ; 652. c) montant du prêt : i. barrière psychologique ; 653. ii. nécessité d'une formation économique. 654. Système proposé par la Commission : a) prêt avant bourse ; 655. b) au niveau de l'institut et du premier grade universitaire : i. le prêt ; 656. ii. la bourse ; 657. iii. fusion de deux catégories actuelles de bourses ; 658. iv. aspect quantitatif. 659. Système proposé pour la maîtrise et le doctorat : A. système particulier. 660. B. Bourses de perfectionnement et bourses de recherche : a) bourses d'appoint ou prêts ; 661. b) expansion de ce secteur de bourses : i) gouvernementales ; 662. ii. universitaires ; 663. iii. privées. 664. Bourses d'échanges. 665. Participation au mode de financement : a) les banques et les caisses populaires ; 666. b) prêts conjoints. 667. Bourses pour handicapés.

IV. *Conclusion et recommandations* 192

668. Conclusion et recommandations.

C — LES AGENTS DE L'ÉDUCATION

CHAPITRE XII

Mission, droits et devoirs des enseignants 197

669. Introduction.

I. *La mission du maître* 197

670. L'identification au maître. 671. L'enseignant : a) complément des parents ; 672. b) éducateur ; 673. c) véritable « maître » ; 674. d) personnalité sociale.

II. *La profession de l'enseignement* 200

675. Un problème complexe. 676. La notion de profession. 677. L'enseignement : une profession. 678. Les traits de la profession enseignante au Québec.

III. *L'évolution de la profession enseignante au Québec* 202

679. Une profession nombreuse. 680. Un mouvement récent. 681. Les enseignants de langue française : a) les religieux; 682. b) la C.I.C.; 683. c) le Syndicat professionnel des enseignants; 684. d) les professeurs d'université; 685. e) les dirigeants des établissements scolaires; 686. f) l'Association d'éducation du Québec. 687. Les associations des enseignants de langue anglaise: a) la PAPT; 688. b) les catholiques anglophones; 689. les universités anglaises. 690. Les associations nationales. 691. L'unité de la profession enseignante : a) les enseignants; 692. b) les administrateurs scolaires.

IV. *Les droits des enseignants* 207

693. Responsabilité des enseignants quant à leur profession. 694. La préparation des maîtres. 695. Liberté des enseignants. 696. Consultation et participation. 697. Conditions d'emploi. 698. Parité des traitements : a) entre enseignants masculins et féminins; 699. b) entre enseignants laïques et religieux. 700. Les traitements des professeurs des instituts et des universités. 701. Sécurité d'emploi. 702. Ethique professionnelle. 703. Le droit de grève. 704. Droit de participation des enseignants. 705. Fonds de pension.

V. *Les devoirs des enseignants* 213

706. Devoir de compétence. 707. Morale du travail intellectuel. 708. Initiative, expérimentation, recherche. 709. Solidarité professionnelle. 710. Rôle social. 711. Les relations avec les parents — 712. a) secret professionnel; 713 b) respect de la liberté de conscience. 714. Statut et respect à mériter. 715. Conclusion et recommandations.

CHAPITRE XIII

Rôle et fonctions des parents dans le système scolaire 219

716. Introduction. 717. Modifications dans les responsabilités des parents. 718. Les parents et l'école : a) choix religieux et linguistique; 719. b) participation à l'activité scolaire; 720. c) associations parents-maîtres et associations de parents. 721. Le foyer et la formation de l'enfant: a) aspects religieux ou moral; 722. b) aspect linguistique; 723. c) instruction et formation générales. 724. Nécessité d'une collaboration des parents : a) avec les maîtres et administrateurs; 725. b) au sujet de l'orientation scolaire; 726. c) pour les réformes de l'enseignement; 727. d) en vue d'une meilleure protection de chaque élève. 728. Place et rôle des parents dans les structures proposées : a) le comité scolaire; 729. b) les autres niveaux administratifs; 730. c) le recensement scolaire. 731. Devoirs sociaux des parents.

CHAPITRE XIV

L'étudiant dans son milieu et dans la société 229

732. Introduction.

I. *L'étudiant et l'étude* 230

733. L'étudiant et le devoir de respecter les valeurs de l'esprit. 734. Acquisition de la culture. 735. Caractère désintéressé des études. 736. Poursuite de la compétence. 737. Nécessité d'une zone de silence. 738. L'honnêteté intellectuelle. 739. Trois piliers du travail étudiant. 740. Déformations : a) manque de méthode intellectuelle; 741. b)

attitude de passivité; 742. c) dispersion et négligence. 743. Interventions des associations étudiantes. 744. Réaliser une communauté intellectuelle.

II. *L'étudiant dans son milieu et dans la société* 245

745. Le milieu étudiant. 746. Notion du statut d'étudiant. 747. Les associations générales. 748. Le syndicalisme étudiant : a) en France; 749. b) dans d'autres pays; 750. c) au Québec. 751. Avantages : a) caractère démocratique; 752. b) ouverture au monde; 753. c) participation organisée. 754. Difficultés : a) un leadership isolé; 755. b) des divergences idéologiques; 756. c) écueil de l'activisme. 757. Syndicalisme étudiant au niveau secondaire. 758. Autres activités étudiantes : a) sociales; 759. b) intellectuelles, culturelles et artistiques.

III. *Conclusion et recommandations* 243

760. Conclusion et recommandations.